

Título:

ATRACCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS: EL CASO ARGENTINO (2007-2017)



Nombre: Nabih Yussef Samsón

Legajo: S-1459/1

Director: José Fernández Alonso

U.N.R.

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

A mi madre, este premio es de los dos.



AGRADECIMIENTOS

Uno agradece siempre a las personas con las que está en deuda, pero a diferencia de las deudas que pueden ser pagadas con intereses, ésta la pagaré con algunas palabras y si la vida me da la oportunidad, con mi corazón.

A mi madre, Blanca, por su amor incondicional, ese que nunca renuncia a pesar de mis defectos y mis errores.

A mis hermanos por ser un paréntesis de aventuras en la rutina del esfuerzo.

A mi abuelo Roberto, por sus valores.

A mi familia, por sacarle chispas a mi felicidad y abrazos a mis tristezas.

A mis amigos, por acompañar con sus huellas el camino que emprendí.

A Agustina, por ser escolta de mis sueños.

A mis docentes, por sus enseñanzas secretas en los pasillos de la facultad.

A mis compañeros, por llevar mi mente a volar bien lejos.

A José, mi director, por sus observaciones en mi trabajo académico y por sus pacientes palabras de aliento.

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO.....	11
CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE IED DURANTE EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2015).....	21
2.1. Cambios de ajuste durante la administración Fernández de Kirchner.....	23
2.2. Políticas de atracción de IED durante el gobierno Fernández de Kirchner....	24
2.3. A modo de recapitulación.....	30
CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE IED DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2017).....	35
3.1. Políticas de atracción de IED durante el gobierno de Mauricio Macri.....	36
3.2. Cambio de problema en el gobierno de Mauricio Macri.....	47
3.3. A modo de recapitulación.....	50
CONCLUSIONES INTEGRADORAS.....	56
BIBLIOGRAFÍA.....	62
ANEXOS.....	67

ÍNDICE DE GRÁFICOS

pág.

Gráfico 1	Modelo de atracción de IED.....	14
Gráfico 2	El fenómeno de la competencia internacional por la atracción de Inversión Extranjera Directa.....	15
Gráfico 3	Modelo teórico de niveles de cambio.....	19
Gráfico 4	Flujos de IED al sector manufacturero.....	25
Gráfico 5	Flujos de IED al sector de recursos naturales.....	26
Gráfico 6	Ingresos de IED por componentes.....	31
Gráfico 7	Ingreso IED por componente [promedio 2007-15].....	32
Gráfico 8	IED por países de origen.....	33
Gráfico 9	Flujos de IED en Argentina.....	37
Gráfico 10	Energías renovables.....	42
Gráfico 11	Inflación.....	52
Gráfico 12	Variación del dólar.....	53
Gráfico 13	Deuda externa.....	54

ÍNDICE DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AAICI	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
API	Agencias de Promoción de Inversiones
APSEN	Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BNA	Banco Nación Argentina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EMN	Empresas Multinacionales
FODER	Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables
IED	Inversión Extranjera Directa
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MiPymes	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MRECIC	Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIL	Programa de inserción laboral
PPP	Participación Público Privada

PyMEs	Pequeñas y Medianas Empresas
RDFAA	Régimen de Desarrollo y Fortalecimiento del Autopar- tismo Argentino
RIFM	Régimen de Incentivo para la Fabricación de Maquinaria
RRHH	Recursos Humanos
SVA	Secretaría de Valor Agregado
SUINV	Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones
UPPP	Unidad de Participación Público Privada

INTRODUCCIÓN

La presente tesina de grado aborda las políticas de atracción de inversión extranjera directa (IED) de la República Argentina durante las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-en adelante). Este trabajo se desarrolla desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, muy particularmente desde la Economía Internacional.

Para empezar, se considera importante acentuar que, a diferencia de la inversión en cartera¹, la IED implica una transferencia de recursos de capital y la adquisición de una unidad productiva domiciliada en una economía extranjera, con el objetivo de establecer un interés duradero por parte del inversor directo. Por este motivo, se contabiliza como IED la *formación de capital* en una nueva unidad productiva o ampliando la ya existente; como también, las *adquisiciones y fusiones* de otras unidades (Actis, 2014, p.111). En otras palabras, se compila estadísticamente como IED, la *formación de capital* como puede ser la creación de una empresa en un país receptor de la inversión, o una ampliación de capital sobre la empresa previamente creada. Al mismo tiempo, que se incluye dentro de IED las *fusiones y adquisiciones*, esto es, la compra de una empresa extranjera en su totalidad, o en un porcentaje no menor al 10% de sus acciones. Este porcentaje es considerado “evidencia suficiente” para determinar el interés duradero que implica una relación de largo plazo entre el inversor extranjero y la empresa, según un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2008, p.12).²

¹ Se entiende por “inversión en cartera” a la compra y venta de activos financieros, sin contenido productivos ni perdurabilidad en el tiempo, características que sí se presentan en el caso de las operaciones de IED.

² Esta publicación crea un marco de buenas prácticas estadísticas para los países miembros de la OCDE, a los efectos de compatibilizar el diseño de estadísticas. En relación a porcentaje de adquisición de acciones empresariales, sostiene “(...) La propiedad directa o indirecta del 10% o más del poder de voto de una empresa residente en una economía por parte de un inversor residente en otra economía se considera evidencia suficiente de este tipo de relación.” (pág. 12).

Los crecientes flujos internacionales de IED coinciden con la expansión global de las empresas multinacionales (EMN), que son precisamente quienes vehiculizan la IED (Actis, 2014) Para Robert Gilpin (1987, p. 248) la EMN es “(...) una firma que posee y maneja utilidades económicas en dos o más países. Por lo general, entraña inversiones extranjeras directas por parte de una empresa y la propiedad de unidades económicas en varios países”. La política pública de atracción de IED, es en este sentido, una política para las EMN. Sin embargo, coincidimos con Charles Hermann (1989, p.362), en que las políticas externas no son producto de una decisión uniforme y acabada, tomada por “x” persona, sino del resultado de un proceso de decisión gradual y complejo donde existen tensiones que constriñen los objetivos trazados para la atracción de IED, como del tipo de IED que se busca absorber, de la inserción internacional esperada, entre otras dimensiones.

Habida cuenta de la relevancia de los flujos de IED en la economía global contemporánea y del impacto que estos tienen sobre el desempeño político-económico y social de los Estados, la tesina se propone como objetivo general analizar las estrategias de la República Argentina en materia de atracción de inversión extranjera directa (IED), durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y los primeros meses del de Mauricio Macri (2015-2017).

En consideración de ello, este trabajo se dispone desarrollar los objetivos específicos siguientes: 1) identificar las principales políticas desplegadas por las administraciones Fernández de Kirchner y Macri en materia de atracción de inversiones extranjeras directas; 2) comparar el diseño de las políticas de atracción de IED en ambos períodos; 3) examinar las estrategias de inserción internacional a través de las políticas externas de atracción de IED; y 4) indagar los alcances y efectos de las políticas públicas llevadas a cabo.

La hipótesis de la tesina sostiene que *los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri llevaron a cabo políticas públicas de atracción de IED sobre la base de dos patrones distintos de inserción internacional, todo lo cual imprimió volatilidad e incertidumbre en el sistema político-económico nacional, y junto a ello, un menoscabo de las condiciones de atracción para la radicación de proyectos de IED a largo plazo.*

El presente análisis sobre las políticas emprendidas por la República Argentina en la atracción de IED busca generar un aporte académico a la discusión pública sobre las oportunidades y desafíos que implica el fenómeno de la globalización para nuestro país. Si bien la

explicitación del marco teórico-conceptual se desarrolla en el capítulo siguiente, se limitan estas líneas introductorias a señalar que la tesis recurre a aportes realizados desde las disciplinas de las Relaciones Internacionales y de la Economía. Se considera que este ejercicio de triangulación teórica permiten dar claridad al modo en que la (dis)continuidad de las políticas específicas de atracción de IED, correlatos a su vez de estrategias de inserción internacional y de modelos de desarrollo nacional, genera condiciones y/o constreñimientos para la recepción de recursos potenciales capaces de impulsar el desarrollo de nuestra economía. Esto último, mediante la estimulación de la transferencia tecnológica, la modernización productiva, el encadenamiento de empresas locales en cadenas globales de valor, la creación de empleo de calidad, entre otros indicadores socio-económicos positivos. Empero, se hace hincapié que dichas transferencias positivas no son automáticas, sino que deben ser “atraídas” por un diseño y ejecución de una política pública que tenga base en un diagnóstico integral sobre la temática.

Con respecto a la estrategia metodológica utilizada, se advierte que las técnicas utilizadas para el desarrollo de investigación para alcanzar los objetivos propuestos son: la recolección de datos por medio de la observación (tanto de fuentes primarias como secundarias) y la realización de entrevistas semi-estructuradas con especialistas en el tema. Las técnicas de análisis de datos a emplear son de carácter documental y de análisis de contenido. Dicho esto, se aclara que el diseño metodológico se erige a partir de una triangulación de métodos. En lo principal, la investigación se desarrolla en base al método cualitativo, recurriendo al método para reforzar los datos obtenidos.

En su desarrollo, la tesis busca responder a interrogantes referidos sobre ¿cuáles fueron las distintas estrategias de atracción de IED? y ¿por qué éstas no fueron lo suficientemente asertivas para generar efectos significantes en la radicación de IED en territorio nacional?

El trabajo se ordena en cuatro capítulos y un apartado dedicado a las conclusiones finales. En el primer capítulo se expone el marco teórico en el cual se encuadra el presente trabajo. Asimismo, en este contexto se explicitan los basamentos del diseño metodológico. El segundo capítulo presentar las estrategias de políticas de atracción de IED de la administración de Cristina Fernández de Kirchner en el período de su mandato y los efectos de las mismas. Un tercer capítulo está destinado al mandato actual del presidente Mauricio Macri

y las políticas de atracción de IED como de sus alcances inmediatos. El cuarto capítulo se encuentra destinado a describir las distintas estrategias de inserción internacional de ambos mandatarios y una sucinta conclusión sobre los modelos de desarrollo que presupone esa inserción, haciendo hincapié en los ajustes y cambios de estrategia de IED. Estas conclusiones ofrecen las reflexiones finales sobre la temática abordada.



CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO

Conforme se adelantara en la introducción, el trabajo presente se desarrolló a partir de una triangulación de teorías y conceptos forjados desde las Relaciones Internacionales y la Economía. En términos concretos, la tesina se asiste de la clasificación de estrategias de atracción de IED elaborada por Charles Oman (2000), la cual será provechosa a los fines de identificar las principales políticas de atracción de IED en cada presidencia y poder comparar su diseño. De la misma manera, se recurre a las teorizaciones de Hermann (1989,1990) a propósito del cambio en la política exterior y el proceso de toma de decisiones. Finalmente, se ponderan los aportes realizados por María Elena Lorenzini, Esteban Actis y Julieta Zelicovich (2016) respecto a la estrategia de inserción internacional.

Se busca con este trabajo hacer un aporte académico para la mejor toma de decisiones en materia de herramientas políticas de atracción de IED, bajo la premisa de que una promoción asertiva de nuestras fortalezas pueda lograr una estrategia para la radicación de IED de calidad y en armonía con nuestros objetivos de desarrollo local.

Para empezar, se advierte que la inversión extranjera directa (IED) implica el ingreso de capital extranjero en un país receptor para la creación de unidades productivas nuevas o la adquisición y fusión de entidades ya existentes. Como premisa de partida, puede sostenerse que no existen IED “buenas” o “malas”, sino operaciones ajustadas o no a los objetivos del país, como pueden ser su modelo de desarrollo o su inserción internacional. Se puede señalar que las inversiones se encuentran dentro de un marco estratégico adoptado por el país receptor, Nicolo Gligo (2007, p.9) sostiene “Existe un consenso teórico bastante amplio sobre los beneficios potenciales que la IED traería al país (...)”. Entre ellos, se destacan: a) acceso a capital para financiar proyectos públicos y privados que requieran elevados montos de inversión, b) acceso a conocimiento o tecnología que crea nuevas o mejora las actuales capacidades locales, c) formación de recursos humanos, tanto en procesos formales (capacitación educativa) como en el aprendizaje en el puesto de trabajo (experiencia práctica), d) incorporación a las redes internacionales de cadenas de distribución de empresas extranjeras y e) generación

de actividad económica y empleo, propia de los procesos de inversión. No obstante, el autor advierte “(...) apropiarse de [los beneficios de la IED] no ocurre en forma automática por el sólo hecho de materializarse la inversión” (Gligo, 2007, p.113), hace falta más.

Por otra parte, en lo que respecta a las externalidades negativas que puede generar la IED, pueden mencionarse: a) los impactos negativos sobre el ambiente, b) el deterioro de las condiciones laborales, c) el desajuste entre la estrategia de IED y los efectos de la radicación de la EMN en el territorio, y d) la baja o nula absorción de beneficios. Gligo (2007, p.113) indica que “existe la posibilidad de que la empresa extranjera se transforme en una ‘isla’ al interior del país, y que ninguno de los beneficios sean transferidos a la economía local”.

Habida cuenta la incidencia de la IED en los objetivos de desarrollo para los países, éstos diseñan y ejecutan políticas públicas de atracción para competir internacionalmente por las inversiones. Siguiendo a Charles Oman (2000, p.20) se puede dividir a dichas políticas en dos grandes grupos. En primer lugar, *políticas de competencia basadas en incentivos*; y segundo, *políticas de competencia basadas en reglas*. La primera categoría, refiere a políticas públicas de atracción de IED que toman la forma de *incentivos fiscales* e *incentivos financieros*. Dentro de los incentivos fiscales se encuentran a) reducción de impuestos, b) exenciones impositivas, c) deducciones, d) categorías fiscales especiales, e) regímenes de *draw backs*, entre otros. Por su lado, dentro de los incentivos financieros se mencionan a) subsidios y garantías, b) donaciones de terrenos, c) exención de pagos de servicios públicos, d) garantías de crédito externo y e) infraestructuras específicas para la actividad del inversor. Estas políticas de incentivos de tipo fiscal y financiero pueden ser temporales o permanentes, condicionales o incondicionales, generales o focalizados por sector, automáticos o según casos por casos, públicos o secretos.

La segunda categoría corresponde a las políticas de competencia basadas en reglas. Oman (2000, p.21) advierte la heterogeneidad de la composición de acciones que puede llevar a cabo un gobierno dentro de esta clasificación. El precitado autor incluye a) leyes laborales, b) flexibilizaciones de estándares ambientales, c) leyes de protección a la propiedad intelectual, d) regímenes de zonas económicas exclusivas o zonas procesadoras de exporta-

ción e) regímenes de importación de insumos y capital, f) regulaciones de mercado, g) privatizaciones y/o concesiones de servicios públicos, h) liberalización del comercio exterior, i) acuerdos bilaterales de inversión y j) acuerdos regionales de comercio.³

Esta clasificación teórica sobre las políticas de atracción de IED, se inserta dentro de un contexto económico internacional de *guerra de licitaciones* (*bidding wars*), donde los países compiten por la atracción de las inversiones ejecutadas por las EMN (Oman, 2010, p.21). No obstante, el economista subraya la importancia de las *condiciones estructurales* o *fundamentales*. A modo ilustrativo, puede señalarse que por “fundamentales” ha de entenderse: a) estabilidad política y económica, b) mercados atractivos o potenciales, c) poder adquisitivo de los consumidores, d) trabajadores calificados, e) recursos naturales abundantes, f) recursos estratégicos, g) ubicación geográfica, h) infraestructura eficiente y i) condiciones climáticas, entre los principales elementos estructurales para tener en cuenta. Estas condiciones estructurales de competencia son determinantes para la radicación (o no) de IED de calidad en un país y no en otro. Lo que viene a ser reforzado por las políticas de atracción de inversiones de la clasificación del autor, que aquí se recoge.⁴

³ Véase gráfico 1, pág. 10.

⁴ Véase gráfico 2, pág. 11.

Modelo de atracción de IED (gráfico 1)

14

Objetivos del país

Modelo de desarrollo

Estrategia de inserción internacional

Condiciones Estructurales

- 🔍 Estabilidad político-económica.
- 🔍 Mercado atractivo -o potencial- (demografía).
- 🔍 Poder adquisitivo.
- 🔍 Trabajadores calificados.
- 🔍 Recursos naturales abundantes.
- 🔍 Recursos estratégicos.
- 🔍 Ubicación geográfica.
- 🔍 Infraestructura eficiente.
- 🔍 Condiciones climáticas óptimas.

- 💰 Reducción de impuestos.
- 💰 Exención impositiva.
- 💰 Deducciones.
- 💰 Categorías fiscales especiales.
- 💰 Régimen Draw-backs

Incentivos fiscales

- 💰 Subsidios/garantías.
- 💰 Donación de terrenos.
- 💰 Exención de pago de servicios públicos.
- 💰 Garantías de crédito externo.
- 💰 Infraestructura específica.

Incentivos financieros

Competencia basada en incentivos



Cargill

Telefónica

Coca-Cola

Competencia basada en reglas

- ⚖️ Leyes laborales.
- ⚖️ Flexibilización de estándares ambientales.
- ⚖️ Leyes de protección a la propiedad intelectual.
- ⚖️ Regímenes de zonas económicas exclusivas o zonas procesadoras de exportación.
- ⚖️ Regímenes de importación de insumos/capital.
- ⚖️ (Des)regulaciones de mercado.
- ⚖️ Privatizaciones/concesiones de servicios púb.
- ⚖️ Liberalización del comercio exterior.
- ⚖️ Acuerdos bilaterales de inversión.
- ⚖️ Acuerdos regionales de comercio.

Los incentivos pueden ser:

- Temporales o permanentes.
- Condicionales o incondicionales.
- Generales o focalizados (por sector).
- Automáticos o según caso a caso.
- Públicos o secretos.



Operadores de IED



El fenómeno de la competencia internacional por la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) (gráfico 2)

¿Dónde?

En los países que compitan por la IED
A través de dos (2) factores.

Condiciones estructurales Política de atracción de IED

43 millones de habitantes	Reducción de impuestos
3° economía de la región	Deducción por exportación
Alta tasa de universitarios	Infraestructura específica
Infraestructura vial deficiente	Protección propiedad intelectual

205 millones de habitantes	Subsidios a las exportaciones
1° economía de la región	Reducción de impuestos
Bajos costos de mano de obra	Categorías especiales
Elevado índice de corrupción	Flexibilizaciones ambientales

122 millones de habitantes	Desregulación laboral
2° economía de la región	Liberalización del comercio
Bajos costos de mano de obra	Garantías de crédito externo
Alta tasa de criminalidad	Exenciones impositivas

49 millones de habitantes	Donación de terrenos
Baja conectividad vial	Rebaja de costos en servicios
Bajo nivel de RRHH	Flexibilización laboral
Disputas territoriales	Privatizaciones

30 millones de habitantes	Zonas económicas especiales
Estabilidad política	Desregulación laboral
Recursos naturales	Acuerdos con Sudeste Asiático
Bajo nivel de RRHH	Deducciones sociales



¿Cómo?

A través de la Inversión Extranjera Directa

- ✓ Inversión en proyecto nuevo.
- ✓ Reinversión para ampliación de operaciones.
- ✓ Fusiones y Adquisiciones con empresas locales.



Las Empresas Multinacionales
Son las firmas, los actores que vehiculizan la IED.

¿Quiénes?

¿Por qué?

Estrategia empresarial

- Inversión en búsqueda de materias primas
- Inversión que busca acceder a nuevos mercados
- Inversión para producir con eficiencia para la conquista de terceros mercados
- Inversiones en búsqueda de un activo estratégico

- Mejorar el acceso a mercados
- Reducir costos operativos
- Búsqueda de materias primas
- Consolidar operaciones
- Desarrollar nuevas líneas de productos
- Mejorar productividad
- Desarrollar nuevas tecnologías
- Mejorar acceso a fuerza laboral
- Reducir riesgos

Objetivos empresariales

¿Para qué?

Estos aportes teóricos propuestos por Oman, serán empleados para determinar cuáles fueron y de qué tipo las políticas de atracción de IED llevadas por las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

Para determinar los cambios operados en materia de políticas de atracción de IED de un gobierno al otro, se emplean los trabajos de Hermann (1989,1990) sobre los cambios en política externa. Hermann teoriza sobre el cambio relacionado con una redirección de la política exterior que emerge no por la sustitución de regímenes -lo que comúnmente explica cambios dramáticos en política exterior- sino por el cambio efectuado por el mismo gobierno o régimen”.

Hermann propone cuatro niveles de cambio de políticas públicas dentro un mismo sistema político a) *cambio de ajuste*, b) *cambio de programa*, c) *cambio de problema* y d) *cambio en la orientación internacional*. Cada nivel corresponde a un cambio mayor en la dirección de la política pública (Hermann, 1990, p.5-6).

En lo que concierne al primer nivel de cambio, el autor indica que se trata de un *cambio de ajuste*: en el primero de ellos, hay un reajuste en el esfuerzo y en alcance/precisión de la política exterior.

En segundo lugar, el *cambio de programa*: dentro de los cambios de programa se modifican los métodos o medios con los que se persigue un objetivo de política exterior, involucrando nuevos instrumentos del Estado. El cambio es cualitativo más que cuantitativo. Modifica lo que se hace y cómo se hace, pero el propósito se mantiene inalterado, es el mismo. De esta manera se busca un mismo objetivo pero cambiando el método de fuerza militar por negociación diplomática.

Un tercer cambio se produce con el *cambio de problema*: aquí cambia el problema inicial o la meta. Se sustituye el problema inicial o simplemente éste se pierde, modificándose los propósitos o finalidades de la política exterior.

Finalmente, el *cambio en la orientación internacional*: el cambio más extremo de todos y compromete a todos los instrumentos del Estado relacionados con los asuntos mundiales. Es un cambio del rol de un actor internacional frente al mundo, por lo que se modifican simultáneamente muchas políticas públicas.

Estas cuatro dimensiones teóricas contribuirán a describir qué tipos de cambios operaron durante las presidencias seleccionadas en materia de políticas públicas de atracción de IED. Para medir esas dimensiones, Hermann (1990) clasifica cuatro indicadores tomados de diferentes campos académicos de investigación o disciplinas. Estos son el *sistema político interno*, *toma de decisiones de la burocracia*, *la cibernética* y el *enfoque de aprendizaje*.

La primera categoría es el *sistema político interno*: el cambio en materia de política exterior sucede por la modificación de las preferencias políticas y apoyos al gobierno por parte de ciertos sectores: la opinión pública (medios de comunicación), grupos de interés, partidos políticos oficialistas y opositores, líderes sociales, entre otros grupos. Esos apoyos y preferencias cambian por tres factores: a) el nivel de compromiso del gobierno con la política determinada, b) el grado de apoyo/oposición/indiferencia de los actores en política interna en referencia a una política externa concreta, c) la relevancia de la política externa dentro de la lucha por el poder interno o doméstico. De esta manera, la política interna afecta a la política externa cuando a) el tema es central en la lucha por el poder y se utiliza la política exterior para diferenciarse de sus oponentes domésticos, b) las actitudes o creencias de los grupos de apoyo experimentan cambios profundos producto de un realineamiento en las opiniones y c) sucede una realineación en los sectores más importantes del sistema, como una revolución política o un cambio profundo de sistema económico.

En segundo lugar, la *toma de decisiones de la burocracia*: la elaboración de las políticas es resultado de un proceso de negociación dentro de los grupos burocráticos. Un cambio de política exterior normalmente podrá ser resistido por elementos estructurales del Estado. Cuanto más grande sea un cambio, mayor será la resistencia. De esta manera, será más fácil adoptar un *cambio de ajuste* que un *cambio de programa*, y éste a su vez, más fácil de implantar que un *cambio de orientación internacional*. Para vencer la resistencia burocrática se necesitará la presencia de *key individuals* (individuos clave) con conocimiento y habilidad para sortear los obstáculos burocráticos.

En tercer lugar, la *cibernética*: elemento que Hermann toma de la informática. Propone que los agentes se involucren en acciones autocorrectivas e incrementales para lograr cierto objetivo. Se trata de perseguir una meta de política exterior y mantener el rendimiento monitoreando *feedbacks* (retroalimentaciones) para luego iniciar una nueva acción que persista en el objetivo. Los cambios en política exterior podrían resultar del paso de un problema

a otro, o de metas mayores que se juzgan necesarias para mantener el sistema. Un problema, sin embargo, es el ajuste ante cambios repentinos en el contexto internacional.

Posteriormente en cuarto lugar, el *enfoque de aprendizaje*: el cambio en política exterior puede ocurrir cuando los tomadores de decisiones reestructuran sus modelos mentales por fallas en las políticas existentes y redefinen el problema o despliegan una nueva manera de entender (nueva comprensión) la relación entre el problema y la política exterior.

Finalmente, estas áreas de investigación mencionadas *ut supra* tienen fuente de cambio en política exterior en cuatro ejes: la *conducción del líder*, la *acción burocrática*, el *ajuste interno* y el *impacto externo*.

El primer indicador elaborado por Hermann es la *conducción del líder*: el cambio resulta del esfuerzo autoritario de un tomador de decisiones (generalmente el jefe de gobierno) para imponer sus puntos de vista. El líder debe tener la convicción, poder y energía para orientar su gobierno hacia el cambio en política exterior.

En segundo lugar, la *acción burocrática*: un grupo dentro del gobierno llega a ser un defensor de la redirección y lo hace desde una posición de influencia.

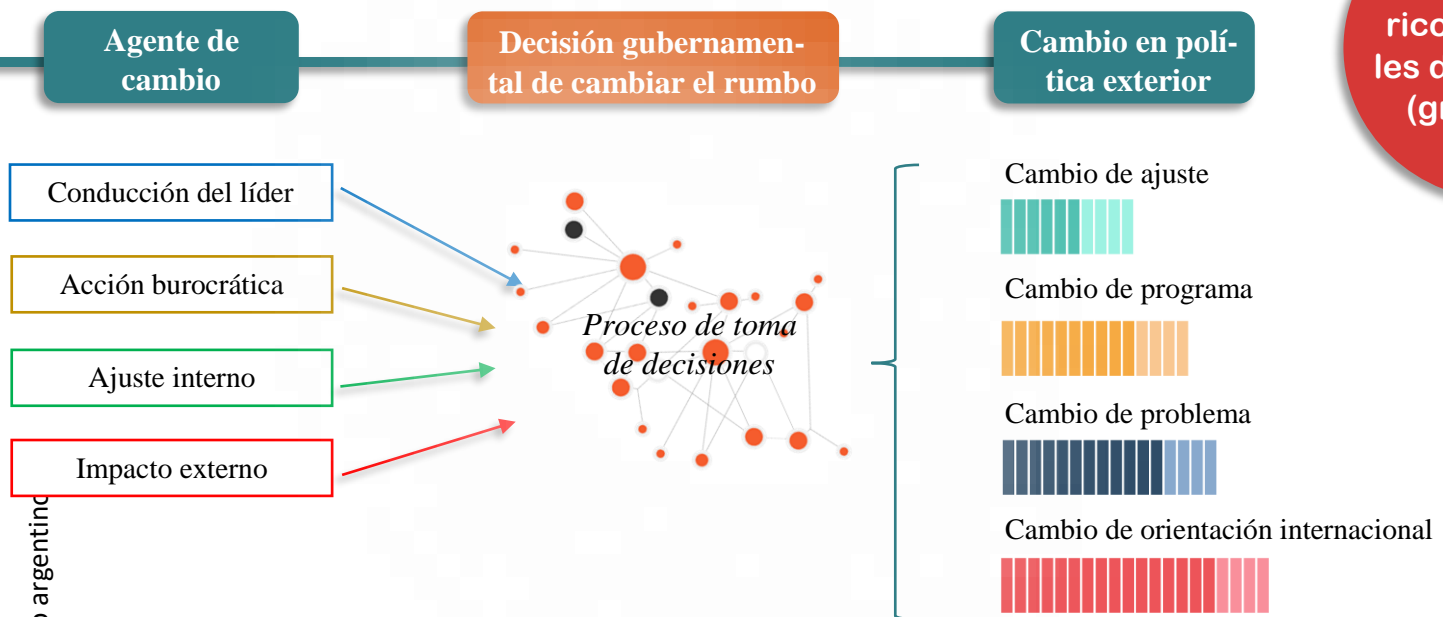
En tercer lugar, el *ajuste interno*: ajuste o reestructuración interna. Un sector políticamente relevante de la sociedad en cuyo apoyo descansa el gobierno, puede llegar a ser un agente de cambio al ejercer presión sobre el gobierno.

Finalmente, el *impacto externo*: impacto o *shock externo*. Eventos externos dramáticos que inducen al cambio en política exterior.

Como describe Alba Gámez (2005, p.132), Hermann entiende la política exterior como un proceso de decisión más que como una respuesta unicausal a un estímulo externo. Su marco teórico para entender los cambios en política exterior lleva varias etapas en la toma de decisión, que no necesariamente son lineales, sino que implica una dinámica más compleja.

Su tipología nos ayuda a detectar las fuentes del cambio en materia de estrategias de atracción de IED, cómo opera ese proceso en la toma de decisiones y qué niveles de cambio operaron como consecuencia del cambio de gestión de gobierno entre las etapas de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

Este marco teórico de unidades y niveles de análisis, toma distintas dimensiones de cambio: 1) nivel individual (conducción del líder), 2) nivel estatal (acción burocrática), 3) nivel social (ajuste interno) y 4) nivel sistémico (impacto externo). En una perspectiva que permite compararlos y determinar la importancia empírica de cada dimensión sobre la otra, a fin de determinar cuál es la que posee más peso en el proceso de toma de decisión y en el cambio de política exterior (Alba Gámez, 2005).⁵



Modelo teórico de niveles de cambio (gráfico 3)

La identificación de las principales políticas de atracción de IED y los cambios que se suscitaron entre los gobiernos de Fernández de Kirchner y Macri, ofrecerán herramientas para poder determinar cuál fue el modelo o la estrategia de inserción internacional de Argentina durante sus administraciones. En ese sentido, se considera pertinente recurrir al concepto de *estrategia de inserción internacional* propuesto Lorenzini, Actis y Zelicovich. De acuerdo con estos autores, tal noción refiere “el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad, como económica” (Lorenzini *et al*, 2016, p.17). Tal como se advertirá en lo

⁵ Véase gráfico 3, pág. 15.

que sigue, cada una de las políticas específicas de las administraciones nacionales se correspondieron con la estrategia de inserción internacional.



CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE IED DURANTE EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER (2007-2015)

Existe en Argentina y en la región, un debate tácito acerca de la relación entre IED y desarrollo. La misma puede ser reducida en tres hipótesis. Por un lado, un vínculo de causalidad unidireccional donde la IED es emparentada con el crecimiento automático del país receptor. Supone esta hipótesis que los beneficios de la formación de capital o nuevas fusiones y adquisiciones generan *per se* beneficios como transferencia tecnológica, generación de empleo, encadenamientos globales, etc. Una segunda hipótesis la analiza en sentido opuesto. El ingreso de IED a un país supone la absorción de riquezas del país receptor para el capital transnacional, generando a su paso deterioros ambientales e impactos laborales negativos. Finalmente, una tercera hipótesis mantiene una posición agnóstica sobre la relación IED y desarrollo. En esta percepción, la IED no es en sí misma “buena” o “mala” sino que debe ser contemplada a la luz de un objetivo político de modelo de desarrollo o de inserción internacional.

No obstante la discusión en torno de la IED y su relación con el desarrollo, los países participan activamente buscando en el mercado internacional la atracción de inversores a sus portafolios de oferta. Esto produce una “batalla” por la atracción de inversores, que Oman (2000) ha denominado *bidding wars*.

Argentina no fue ajena a la formulación de políticas públicas de atracción de IED durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, gestionando activamente políticas de promoción de IED como la continuidad de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ANDI) creada por Decreto 1.693 (2006), y posteriormente absorbida por la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones (SUINV) en agosto de 2010 hasta el 12 de febrero de 2016.

La Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones fue un organismo de estructura descentralizada y autárquica bajo la órbita del Ministerio de Economía y Producción,⁶ con once cargos de conducción dirigenal en su estructura y con la facultad de enviar correspondientes al interior y exterior del país bajo su presupuesto pero aprovechando las ventajas de dependencias diplomáticas argentinas en el exterior. En otras palabras, un trabajo mancomunado entre ambas API: la agencia de inversiones dependiente del Poder Ejecutivo; y Cancillería donde gran parte de su personal en el exterior es funcionario especializado de carrera y por concurso. Esto ofrecía a la agencia el aprovechamiento de la capacidad instalada de embajadas y consulados en el exterior para la elaboración de distintas políticas públicas de atracción de inversores internacionales, como también de personal del Servicio Exterior de la Nación (Decreto 1693/2006, art.10).

La ANDI debía elaborar la estrategia política y la elaboración de instrumentos económicos para la atracción de IED, promoviendo actividades territoriales y sectoriales con hincapié formal en el desarrollo sostenible de zonas con menor crecimiento. Al tiempo que planificaba y ejecutaba alianzas estratégicas con compañías locales y extranjeras y realizaba investigaciones en materia de ventajas comparativas y competitivas. Finalmente, debía confeccionar un registro informativo de inversores en el país para llevar un control y seguimiento con asistencia de la institución.

Entre sus acciones, la ANDI implementaba programas de apoyo al inversor, prestaba servicios de asesoría técnica tanto económica como fiscal y jurídica, y coordinaba acciones con entidades subnacionales (provincias y municipios) para conectarlos con socios potenciales en el exterior, haciendo una red que vehiculizara la inversión en el territorio nacional. Esta red adquirió el nombre de “Red Federal para el Desarrollo de Inversiones”, que tuvo 17 “convenios marco de cooperación” suscritos con las provincias⁷ para apalancar internacionalmente sus atractivos económicos para la inversión internacional dejando un funcionario de la agencia en cada distrito para monitorear los avances en materia de inversión.

⁶ Tras la partición del ministerio en dos Ministerio de Economía por un lado; y Ministerio de Producción por otro, la ANDI quedaría bajo la esfera del segundo.

⁷ Las provincias firmantes fueron: Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Mendoza, San Juan, Río Negro, Catamarca, Chaco, Chubut, La Rioja, Neuquén, San Luis, Santa Fe, Tucumán, Santa Cruz, La Pampa y Santiago del Estero.

La SUINV continuó con las atribuciones institucionales de la ANDI, siendo el único punto de contacto en materia de IED a partir de agosto de 2010 hasta febrero de 2016, donde se crea en la administración de Mauricio Macri, la actual Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI).

2.1. Cambios de ajuste durante la administración Fernández de Kirchner

La ANDI tuvo como titular a la economista Beatriz Nofal hasta agosto de 2010, donde se disuelve el esquema institucional de la organización y desplaza sus competencias a la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones (SUINV) dependiente de Cancillería argentina. Lo que provocó que Nofal calificara lo acontecido como “un error” y que apuntara contra la ministra de Producción, Débora Giorgi como la causante de su salida del gobierno (Clarín, 2010a, 2010b).

La eliminación de la ANDI y el traspaso de sus funciones a la SUINV constituyeron lo que Hermann (1990) conceptualizó de *cambio de ajuste* donde se modifica el esfuerzo y el alcance de una política pública. En este caso, por una *acción burocrática* donde un sector de la coalición tuvo mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones desplazando a otro sector. En efecto, el apartamiento de Nofal operó por un *sistema político interno* que modificó el equilibrio de apoyos en el gobierno. Esto es, en primer lugar, el final de todos los resabios de la *política de transversalidad* iniciada durante el período de Néstor Kirchner hasta los comienzos de la primera administración de Fernández de Kirchner. Política partidaria que llevó a la ex mandataria del Partido Justicialista en una coalición y fórmula electoral con Julio Cobos de la Unión Cívica Radical. Nofal respondía al vicepresidente Cobos, y las tensiones al interior del gobierno fueron un factor importante para su remoción. En segundo lugar, el 22 de junio de 2010, jura como nuevo Canciller el ex embajador argentino en Estados Unidos, Héctor Marcos Timerman. Su nominación vino aparejada de mayores atribuciones para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y el traslado de funciones a la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones dependiente de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI) de Cancillería. Al mes siguiente, en agosto, se oficializaría el apartamiento de Nofal y el consecuente ajuste en materia de políticas de atracción de IED.

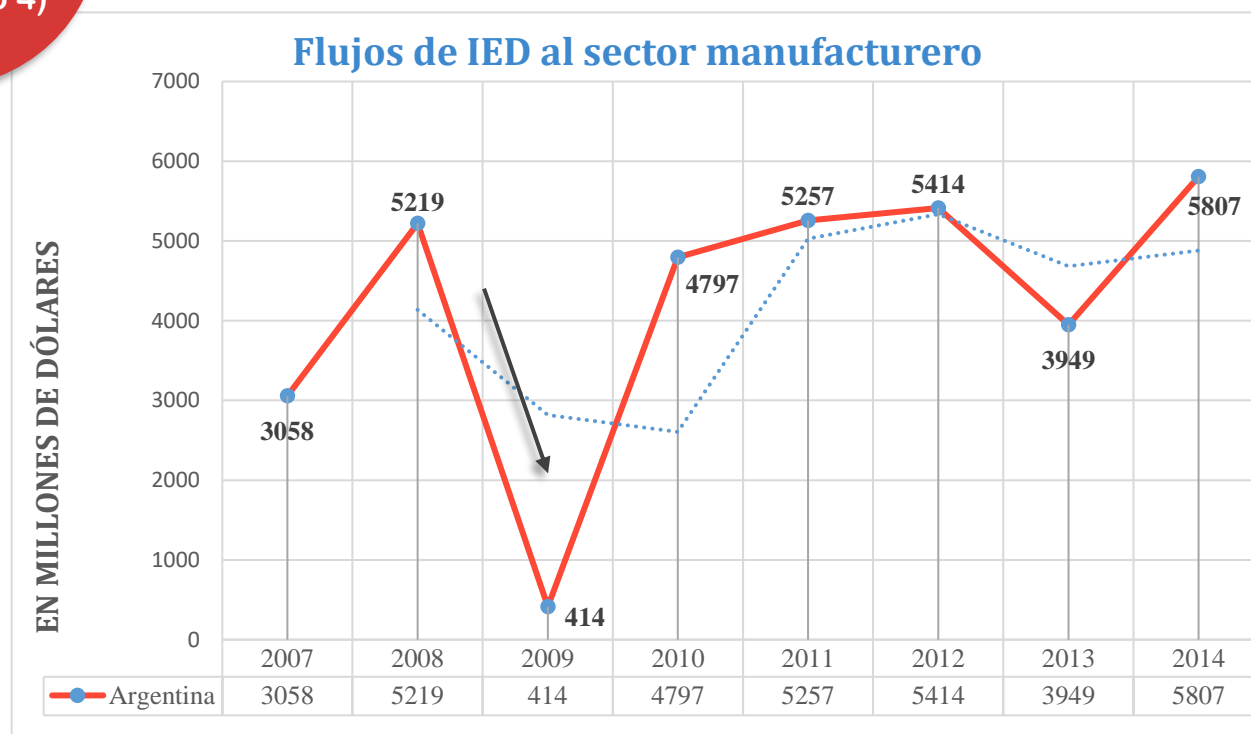
Matías Kulfas director del Banco Nación desde 2008 hasta 2012, describe de esta manera el origen del desplazamiento de Nofal, “(...) la conducción de la Agencia equivocó la estrategia, en lugar de concentrarse en la búsqueda de inversiones de calidad, quiso tomar otras funciones y se empezó a solapar con otros organismos, intentando ofrecer instrumentos que ya existían en el Ministerio de Producción. Asimismo, ello llevó a fuertes internas políticas que terminaron con la disolución del organismo. Una pena, porque fue una buena idea, bien pensada, dotada de un buen presupuesto, pero mal ejecutada”, sentencia (Kulfas, 2017).

2.2. Políticas de atracción de IED durante el gobierno Fernández de Kirchner

Siguiendo a Oman (2000) las políticas de atracción de IED son clasificadas en *políticas de competencia basadas en incentivos* y en *políticas de competencia basadas en reglas*. Las primeras, a su vez, son divididas en *incentivos fiscales* e *incentivos financieros*.

Cabe destacar el Régimen de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital e Infraestructura, mediante la Ley 26.360, que combinaba incentivos fiscales y financieros para aquellos inversores locales y extranjeros que invirtieran en bienes de capital nuevos para la industria (con excepción del sector automotriz con otro régimen). La normativa transitoria hasta 2010, preveía la facilitación de maquinaria con hincapié en emprendimientos productivos sustentables y de sustitución de importaciones, como también de incentivos para la inversión en obras de infraestructura en una clara apuesta al sector. La ley incluía la devolución anticipada del impuesto al valor agregado (IVA) correspondiente a bienes de capital incluidos en proyectos de inversión bajo la normativa, al cual podía sumarse deducciones impositivas en ganancias, sólo si los proyectos tenía como fin la exportación de productos o se enmarcaban en proyectos de producción limpia o de reconversión industrial.

Si bien esta política de competencia basada en incentivos tuvo un diseño atractivo combinando facilidades fiscales con apoyo financiero, la ley quedó desdibujada por la crisis financiera internacional y la retracción de los flujos de IED a escala planetaria. Es así que los ingresos de inversiones en el año 2009 sufrieron un deterioro del 79% en relación al año 2008 como lo demuestra el siguiente gráfico de elaboración propia con datos de la CEPAL (2016).



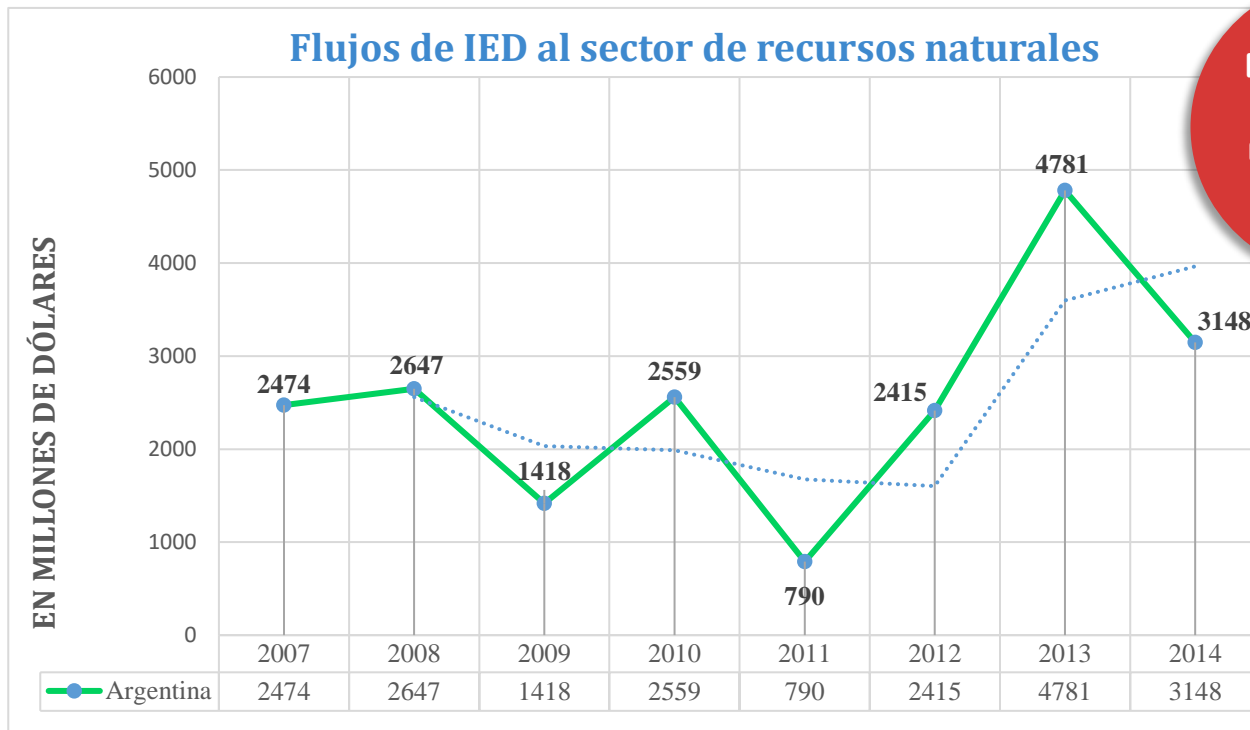
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2017)

Con posterioridad a la crisis financiera internacional de 2008 y su impacto en materia de IED, el país volvió a recuperar sus niveles promedios, lo cual se traduce en la IED al sector manufacturero a niveles en torno a los us\$4.000 millones de dólares anuales. Inversiones que también tuvieron lugar en Argentina a raíz de los estímulos directos e indirectos al consumo y los niveles de apertura del país al comercio exterior, que restringía el ingreso de productos competitivos al interior de las fronteras forzando “saltos” de IED para adquirir compañías nacionales y cooptar el mercado local.

La política de competencia basada en incentivos del sector manufacturero tuvo con la Ley 26.360 (2008) un carácter temporario (en oposición a permanentes), condicional (por los requisitos de tiempo e inversión propia regulados en la ley)⁸, focalizados en el sector manufacturero (y no generales), según caso por caso y públicos. Este última subclasificación cam-

⁸ Para acceder al beneficio, la ley contemplaba que las personas jurídicas tuvieran un aporte propio de al menos un 15%.

bia con las políticas focalizadas al sector petrolero, siendo ellas de carácter secreto y dificultando la observación del diseño de las políticas de atracción de IED hacia el sector. La cuestión no es menor, ya que dentro del sector de “recursos naturales” categorizado por CEPAL (2016) el petróleo y sus derivados poseen un peso significativo dentro de los ingresos de IED, como lo demuestra el siguiente gráfico de elaboración propia con datos de la institución.



Flujos de IED
al sector de
recursos na-
turales
(gráfico 5)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2017)

Por parte del sector automotriz, la Ley 26.393 (2008) de Desarrollo y Consolidación del Sector Autopartista Nacional, estableció incentivos para la producción nacional de automotores y autopartes con el atractivo de un acuerdo internacional en la materia. El tratado fue suscrito entre Argentina y Brasil para establecer aranceles de importación a terceros países y normas de origen, como también, la elaboración de un modelo de administración de comercio bilateral. En este mismo sentido, un acuerdo de complementación económica con México eliminaba los aranceles externos de una lista de bienes de la industria automotriz para seducir a los inversores con la posibilidad de exportación de autopartes. Mientras por otro lado, se mantenía un acuerdo de libre comercio con Chile, como otro potencial comprador (país que a su vez no produce rodados).

Esta política de competencia de atracción de IED vía reglas, se complementaba con una política de competencia basada en incentivos, donde se otorgaba un reintegro sobre el valor de las compras de autopartes locales para la producción de plataformas nuevas por empresas fabricantes de automóviles o sus piezas. Incentivos que además, propiciaban el desarrollo local y la integración de pequeñas metalmecánicas en los encadenamientos locales de producción con potenciales para la creación de clústers.

Un sector que fue beneficiario de políticas públicas activas en materia de atracción de IED, fue el sector de software. A través de la Ley 26.692 (2011) de Promoción de la Industria del Software, Argentina promovió las actividades de creación, diseño, desarrollo, producción e implementación de sistemas de software para distintos procesadores⁹. Las políticas de competencia basadas en incentivos a la IED, estimuló a los inversores con estabilidad fiscal sobre tributos nacionales desde 2011 (año de promulgación de la ley), hasta 2019 (Ley 26.692, art.4). A esta política de incentivos financieros temporales, se sumaron beneficios fiscales y financieros operados para el sector manufacturero descrito *ut supra*. Además, créditos fiscales de hasta el 70% de contribuciones del empleador en concepto de seguridad social (o “aportes patronales”) y desgravaciones de 60% de impuestos a las ganancias. Por el lado de las políticas de competencia basadas en reglas, se diseñó un esquema fiscal-legal para la exportación de servicios de software no sujetos a retenciones ni percepciones al IVA (Ley 26.692, art.8 bis), lo que contribuyó notablemente al ingreso de inversiones para el sector.

Un segmento fuertemente competitivo por los atractivos estructurales que ofrece el país de mano de obra calificada, universidades tecnológicas de acceso público y con elevada proporción de argentinos con estudios en inglés que facilitaba los encadenamientos globales de valor en la industria mundial de software. Como también, por incentivos promovidos por las cámaras empresariales del sector y por otros organismos de promoción. Por parte de las instituciones empresariales, se pueden destacar la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos (CESSI) y la Cámara de Informática y Comunicaciones de la República

⁹ Entre ellos podemos señalar el diseño de software para la agroindustria, la salud, la seguridad; los contenidos digitales y los contenidos dinámicos (e-learning, e-marketing); los servicios de valor agregado (business process outsourcing y knowledge process outsourcing) y el desarrollo de videojuegos y animación 2d y 3d.

Argentina (CICOMRA). Mientras que por parte de otras instituciones de promoción, se subrayan la Fundación Sadosky, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación creado por Fernández de Kirchner en 2007.

En materia de promoción de IED minera, se destaca un marco legal complejo con principales ejes en el Código Minero instituido por Ley 25.225 (1999) y la Ley 24.196 (1993) de Actividad e Inversión Minera y sus modificatorias¹⁰. El régimen específico define un conjunto de incentivos para fomentar la IED en exploración, con los siguientes beneficios: deducción de 200% de gastos en exploración en el cálculo del Impuesto a las Ganancias, deducción de 100% de inversión en proyectos de viabilidad de exploración, devoluciones de IVA, estabilidad fiscal por 30 años¹¹, exenciones arancelarias a importaciones de bienes de capital que necesita el sector, financiamientos de IVA para proyectos de explotación nuevos o de ampliación de capacidad productiva, y eximición de todo gravamen a la producción y comercialización de la actividad. En definitiva, un marco de políticas de competencia basada en incentivos y en reglas de gran alcance, que ofrece significativas condiciones para la inversión en exploración y explotación. Se destaca entre las políticas de competencia basada en reglas, una flexibilización de los estándares ambientales estableciendo mínimos requisitos legales para disminuir el impacto ambiental y librando a criterio de las empresas el establecimiento de un presupuesto para prevenir y subsanar alternaciones en el ecosistema (Ley 24.196, art.23).

El generoso marco legal de atracción de IED minera, busca participar activamente en la promoción de IED en un mercado regional competitivo. Argentina se inserta a la “*bidding war regional*” con un sistema legal que relaja las exigencias ambientales desde la competencia basada en reglas; y la recaudación fiscal, desde la competencia basada en incentivos en su tipo fiscal.

Estos beneficios a las EMN debilitan el papel del Estado, aumenta los impactos negativos en el territorio y la conflictividad social con poblaciones territoriales afectadas por la minería. Impacto negativo producto de la nula coordinación multilateral de los países de la

¹⁰ Leyes 25.161 (1999), 25.429 (2001)

¹¹ La estabilidad fiscal congela la carga tributaria total en los ámbitos nacional, provincial y municipal (Ley 24.196, art.8).

región en el armado colectivo de parámetros de competencia para la creación de estándares mínimos para todas las empresas transnacionales del sector.

Durante el período 2005-2014, Argentina tuvo una rentabilidad minera vía impuestos a las exportaciones (comúnmente conocidos como “retenciones”). Este impuesto tuvo un promedio de 5% del total con ganancias de us\$8.608 millones (us\$956 millones de promedio anual) según la CEPAL (2016). Además, una renta de baja distribución a los entes subnacionales y propietarios del mineral, que crea desigualdad entre las “provincias mineras” y la nación.

Una mención especial para promover la radicación de inversiones provino del diseño y ejecución de incentivos al empleo, con programas específicos de contrataciones laborales con reducciones de contribuciones patronales (hasta 50%) financiadas por el Estado directamente al trabajador contratado. Medida que tenía un alcance temporal de 12 meses con un 50% de reducción de la carga previsional y ampliable a 12 meses más con 25% sobre el total.

Se destaca a su vez el programa del Ministerio de Trabajo “ProEmplear” con incentivos laborales a empresas manufactureras para la contratación de nuevos empleados jóvenes de 18 a 24 años donde el Estado se hiciera cargo del salario de los primeros 6 y 12 meses de empleo en un régimen de media jornada laboral. Y el programa “Jóvenes por más y mejor Trabajo” con idénticas características al programa ProEmplear pero direccionado a jóvenes con mayor desprotección y vulnerabilidad social.

Para el financiamiento a la IED, el Estado nacional ofreció líneas de crédito del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) con tasas de 9% anuales, años de gracia y plazo flexible. Créditos direccionados a la financiación de Bienes de Capital no producidos en el país, de proyectos de inversión en bienes y servicios, de energías renovables, de proyectos de construcción de hotelería (para el turismo), de innovación y modernización tecnológica y de financiamiento de exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) y manufacturas de origen agrario (MOA).

Finalmente, se promovió la radicación de IED a través de la promoción de exportaciones con regímenes de Draw back, restitución de derechos de importación, tasa estadística, IVA, reintegros a las exportaciones, importaciones temporarias para el perfeccionamiento

industrial, entre otros mecanismos contemplados por el régimen legal del Código Aduanero (Ley 22.415, 1981). Incentivos a la radicación de IED basados en reglas, que permanecerán durante el período del presidente Mauricio Macri conforme la vigencia del Código Aduanero Nacional.

2.3. A modo de recapitulación

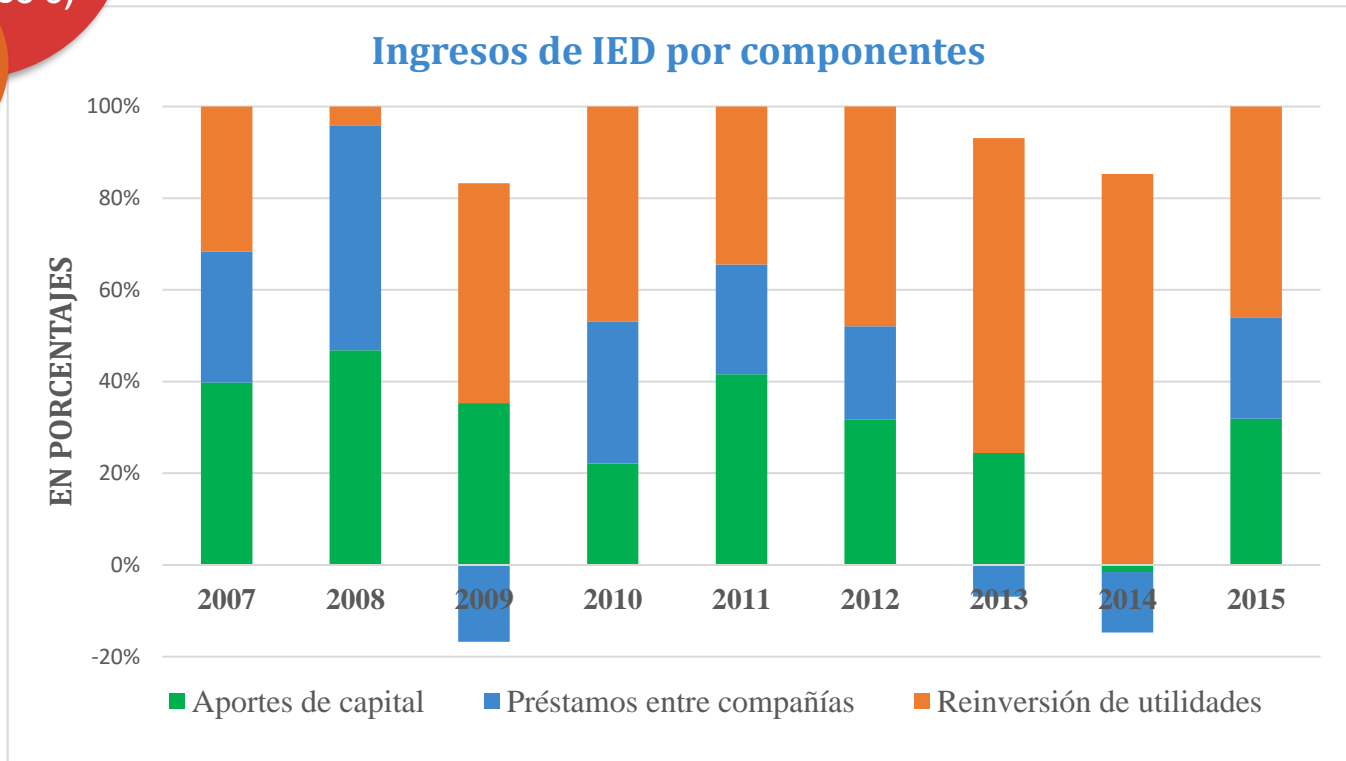
Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se combinaron políticas de atracción de IED vía reglas y vía incentivos, con preeminencia de la segunda sobre la primera. Al mismo tiempo, el gobierno adoptó la tendencia global iniciada por los países de la OCDE en la conformación de agencias de promoción de inversiones. Es así que Fernández de Kirchner mantuvo la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones creada en 2006, bajo el gobierno de su esposo Néstor Kirchner.

En el periodo descripto, se mantuvieron ingresos significativos en materia de IED desde 2007 hasta 2012, teniendo una caída de la tendencia a la alza de las inversiones por los efectos de la crisis financiera internacional en 2008 y la consiguiente retracción de los flujos de IED a escala planetaria.

Este panorama se deteriora a partir del año 2012 por la estatización estratégica de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), de allí la caída de la IED en los flujos de inversiones hacia el país, habida cuenta de los pagos efectuados en concepto de expropiación a los grupos españoles propietarios de la petrolera. Como también, la falta de estabilidad macroeconómica de Argentina, con inflación persistente, déficit fiscal estructural, baja confianza en los datos publicados por el Estado y al denominado “cepo cambiario” (restricciones a la compra de dólares), lo que vino a agravarse con la restricción externa.

El país pudo negociar la quita de parte importante de su deuda pública con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y el Club de París, empero, no consiguió los resultados deseados frente a los fallos norteamericanos a favor de los denominados “fondos buitres”. Esto provocó escases de crédito internacional para Argentina y la imposibilidad de que inversores con vistas a radicar IED en Argentina, pudieran acceder a préstamos privados internacionales de la banca global.

La estabilidad de IED promedio -descontando la baja por la estatización de YPF- fue posible por las restricciones al giro de divisas por parte de las EMN. Esto produjo desde 2012, una reinversión de utilidades pero a costa de resentir las IED nuevas, como se desprende del siguiente gráfico de elaboración propia con números de la CEPAL (2016).

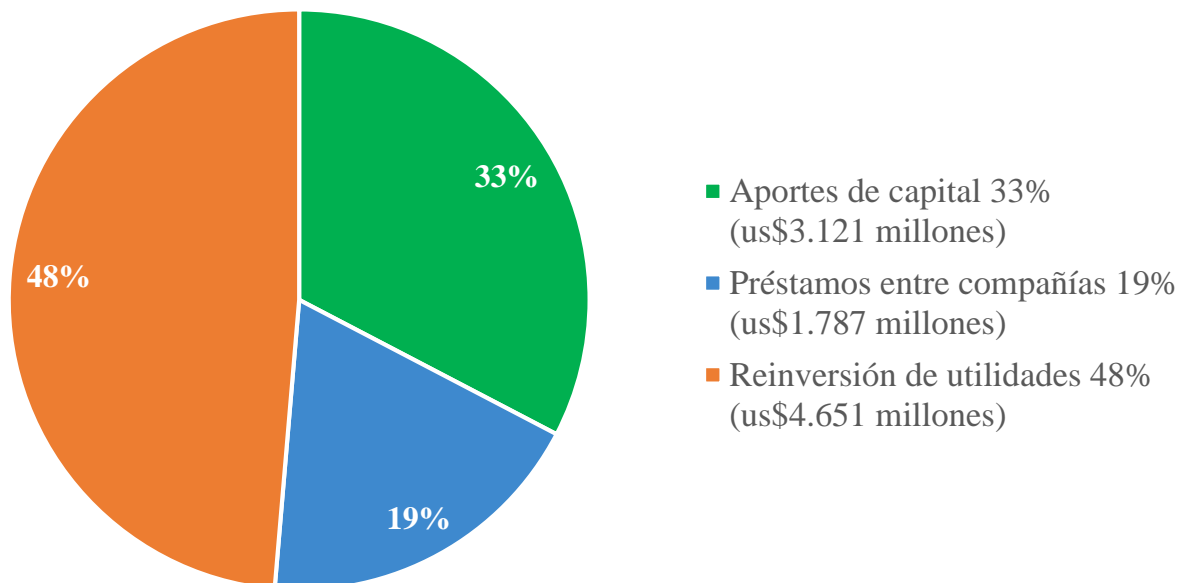


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2017)

El gobierno propulsó el consumo interno con estímulos directos e indirectos, al tiempo que restringió el comercio internacional con medidas para-arancelarias a los efectos de desarrollar áreas de producción fabril con protección estatal. Esto forzó “saltos” de inversión extranjera para la adquisición de compañías nacionales y el posterior provecho de cuotas de mercado vía *market-seeking*.

Sin embargo, como se comentó *ut supra*, las ulteriores restricciones para la repatriación de utilidades, contribuyeron a forzar mayores niveles de reinversión de utilidades hacia finales del gobierno de Fernández de Kirchner, siendo el 48% del total de IED registrado. Así se desprende del siguiente gráfico de elaboración propia con datos de la CEPAL (2016).

Ingreso IED por componente [promedio 2007-15]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2017)

El gobierno estimuló el consumo interno con estímulos directos e indirectos, al tiempo que restringió el comercio internacional con medidas para-arancelarias a los efectos de desarrollar áreas de producción fabril con protección estatal. Esto forzó “saltos” de inversión extranjera para la adquisición de compañías nacionales y para el provecho de cuotas de mercado vía *market-seeking*. Las ulteriores restricciones para la repatriación de utilidades, contribuyeron a forzar mayores niveles de reinversión de utilidades hacia finales del gobierno de Fernández de Kirchner, siendo el 48% del total de IED registrado.

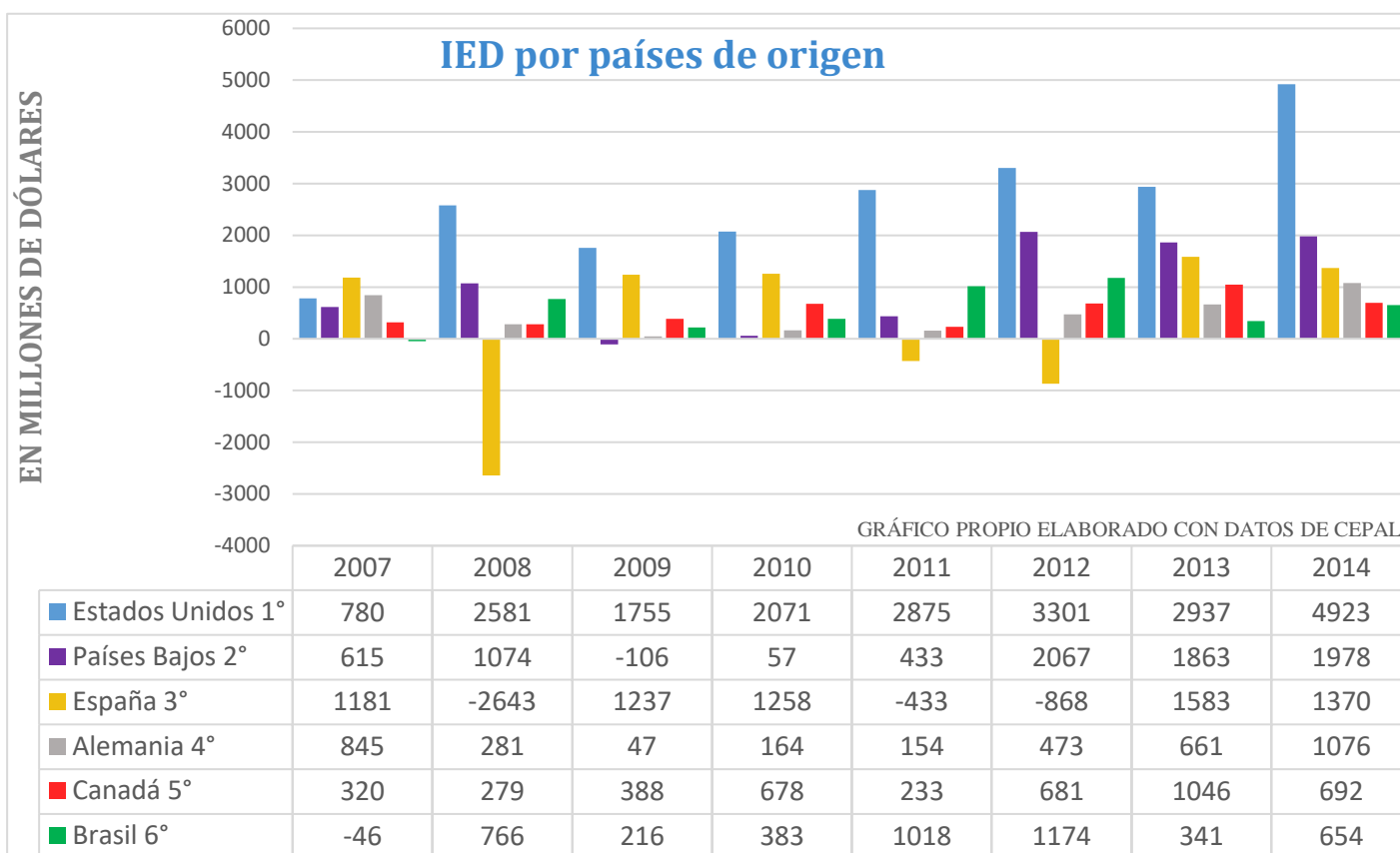
En relación al origen de las IED, Argentina sigue teniendo a Estados Unidos como principal país inversor, aunque como bloque, es superado por la Unión Europea. Estados Unidos comienza un paulatino aumento de sus IED desde 2011 pero con pocos jugadores, principalmente hacia el sector de los hidrocarburos.

En segundo lugar, si tomamos el origen de las IED por país, se encuentra los Países Bajos. No obstante, este caso resulta particularmente especial, dado que su relevancia estadística -al igual que Luxemburgo o Liechtenstein- se debe a las facilidades que el país ofrece para la radicación de sedes corporativas. Estos beneficios fiscales para las empresas, son explotados por compañías Chinas que triangulan sus inversiones hacia América Latina.

En tercer lugar, el Reino de España, que tiene las variaciones más importantes en el gráfico. Esto es así, debido a las nacionalizaciones estratégicas llevadas a cabo por el Estado argentino contra sus inversiones.

Finalmente en cuarto lugar Alemania, con inversiones en automotores y petroquímica; Canadá, con inversiones mineras y Brasil, también en automotores y alimentos, entre otros sectores.

IED por países de origen (gráfico 8)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL (2017)

La estrategia de inserción internacional argentina fue un programa de acción gubernamental que incorporó al país a los flujos de IED con atractivos en materia de recursos

naturales (con marcos legales flexibilizados) y de creciente consumo interno. Esto provocó el desembarco de capitales extranjeros de manera virtuosa hasta el año 2012, pero que comenzaron a experimentar una retracción en su renta producto de la volatilidad económica, el “cepo” cambiario y la restricción externa. Todo esto agudizado con la restricción para remitir utilidades, que tuvo efectos negativos para la radicación de nuevas compañías en territorio nacional. Coincidimos con Bernardo Kosacoff, ex Director de la CEPAL cuando dice “(...) en los últimos años el capital extranjero tuvo una actitud muy pasiva en Argentina y tiene que ver con las reglas discrecionales que pusimos y el default de la deuda” (Kosacoff, 2017).

El clima de negocios también tuvo un deterioro considerable por la imprevisibilidad económica y los déficit comerciales con Brasil, China y Estados Unidos, países generadores de IED en la economía nacional.

Las restricciones externas y los problemas internos perjudicaron la estrategia de inserción internacional implícitamente comenzada durante la administración de Eduardo Duhalde (2002-2003) y de Néstor Kirchner (2003-2007). Desde el año 2012 hasta 2015, asistimos a una intervención del Estado para la atracción de IED de baja intensidad, lo que agravó las fallas de mercado, los indicadores económicos, la desconfianza de los inversores y el clima de negocios. En definitiva, un agotamiento de las políticas macroeconómicas para ofrecer oportunidades de inversión en Argentina.

CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE ATRACCIÓN DE IED DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2017)

Tanto en los discursos de campaña de Mauricio Macri como en plataforma electoral de la alianza Cambiemos que lo llevó como candidato, la problemática de la IED ocupó un lugar preminente. En tal contexto, Macri y los principales referentes de la mentada coalición marcaban el deterioro de los inlujos de IED y la necesidad de revertir tal situación a través de la implementación de políticas diferentes a las ejecutadas por la administración de Fernández de Kirchner. De este modo, a semejanza de lo que proclamaba debía realizarse en todas las esferas de la política nacional, se imponía el apotegma del “cambio”. Si bien durante la campaña no se precisaban cuáles habrían de ser los perfiles y/o contenidos de las políticas de cambio, tal situación comenzó a revelarse durante los primeros días de la gestión.

Llegado este punto, devienen relevante comentar que tras asumir la primera magistratura en diciembre de 2015, el presidente concentró esfuerzos en configurar un balance de la situación económica del Estado nación, todo lo cual redundó en un documento oficial bajo el título “El estado del Estado” (2016). En el mismo, se repara sobre la situación de fragilidad de Argentina en términos de inversión nacional y extranjera. El documento sostiene que Argentina “(...) permaneció aislada de los flujos de inversión extranjera directa y se mantuvo baja su inserción en las cadenas globales de producción” (El estado del Estado, 2016). Junto a ello, el documento en cuestión alerta la “baja proyección internacional de las empresas argentinas”, por debajo de Chile, Brasil, Colombia y México, y enfatiza en los desafíos que Argentina enfrentaba en integración internacional (El estado del Estado, 2016).

Al entender del gobierno, tal déficit en las vinculaciones con los flujos internacionales de capital tenían repercusiones dramáticas sobre la realidad político-económico nacional. Así pues, en el capítulo dedicado al “Desarrollo económico”, el documento pondera los problemas de empleo “en blanco”, variable que desde 2011 hasta 2015 es sostenida sólo por la intervención del Estado, al actuar como primer empleador. Según lo consignado en este documento, en el período mencionado, el empleo privado había sólo 3%, mientras el público lo

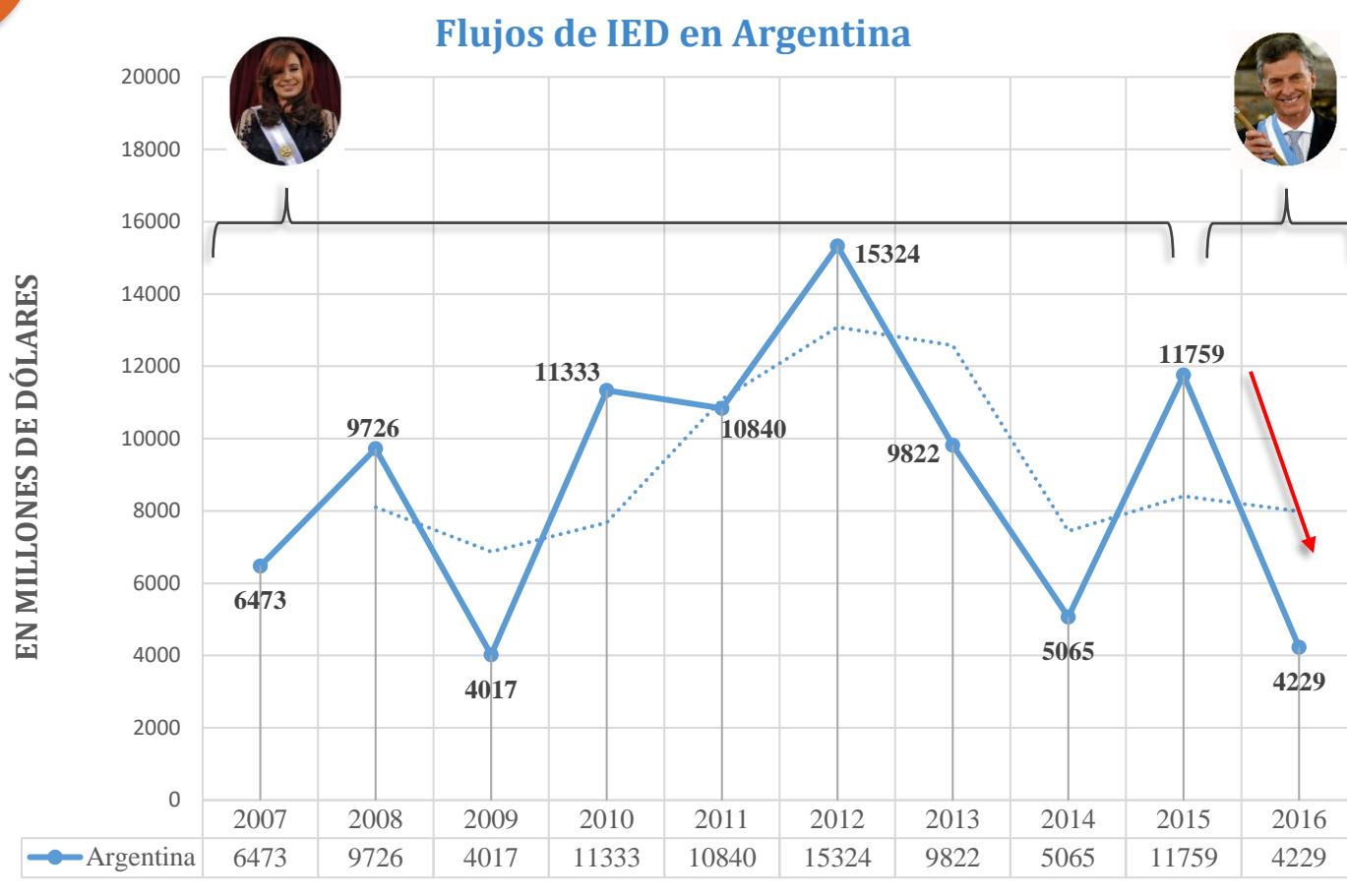
había hecho a un 10%. Al entender del presidente y de su equipo, tales datos daban cuenta de la necesidad de dinamizar el empleo en el sector privado mediante la búsqueda de nuevas inversiones.

Las deficiencias del país en su articulación con la IED operaba en detrimento de los ingresos fiscales, el país presentaba un déficit fiscal de 7 puntos porcentuales, alcanzando una magnitud considerable y financiada en gran medida con la emisión monetaria; fuertemente criticada por Mauricio Macri desde la oposición. Por último, se marcaba que el sector industrial venía de caer 22 meses consecutivos entre 2013 y 2015 según el INDEC. Afectada principalmente por el contexto internacional restrictivo y la crisis institucional de Brasil; pero también se veían estancadas la industria alimenticia, la refinación de petróleo y el sector químico.

3.1. Políticas de atracción de IED durante el gobierno de Mauricio Macri

Como primera medida, el presidente anunció a través de su entonces Ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay, la unificación del tipo de cambio, el llamado fin del “cepo al dólar”. Esto provocó que en el primer día sin restricciones monetarias, la puja de las empresas por hacerse de fondos de ahorro en dólares -como también de los ahorristas minoristas- devaluara la moneda argentina que cotizó de \$9,82 a \$13,95, una devaluación del orden del 42%.

En materia de inversiones, el gobierno eliminó las restricciones a las empresas extranjeras de repatriar dividendos, lo cual se vio materializado en la fuga de capitales a corto plazo, como se comprobó en los indicadores de flujo de IED para el año 2016 según datos de la CEPAL (2017).



Conforme se observa en el gráfico, durante 2016 ingresaron 64% menos IED que en el año 2015. Este descenso se da por la eliminación de las restricciones para repatriar fondos de las EMN promovida por el gobierno del presidente Macri. La caída de la reinversión de utilidades y la cancelación de deudas entre las filiales y sus casas matrices compensaron la entrada de nuevos capitales, que representó un 177% respecto de 2015 (CEPAL, 2017).

La eliminación de las restricciones a la repatriación de dividendos, vino a escuchar a algunas empresas y diplomáticos extranjeros que reclamaban a la Casa Rosada por las restricciones que enfrentaban la renta de las compañías extranjeras y las transferencias a sus centrales.

En igual sentido, se buscó destrabar la restricción externa para volver al mercado internacional de capitales, por lo cual se firmó el acuerdo con los denominados “fondos buitres”

con una quita del 25% de intereses y un bono por us\$15 mil millones para el pago a los *holdouts*. Para ello, el gobierno y el Congreso derogaron la Ley Cerrojo (Ley 26.017, 2005) y la Ley de Pago Soberano (Ley 26.984, 2014) que blindaron al país de nuevas erogaciones de pago a los acreedores con títulos defaulteados.

La mayor confianza de los empresarios extranjeros se dio con la asidua participación del presidente y sus altos funcionarios en foros de negocios, para promover a la Argentina en la radicación de IED, al tiempo que se mostraba las cualidades del país y se generaba confianza de que no existirían más nacionalizaciones por parte del Estado nacional. Algo que simbólicamente se puede materializar en el pedido de disculpas del Ministro de Hacienda y Finanzas, Prat Gay en una cena con dirigentes y empresarios en España.

Estas primeras medidas lograron mejorar el clima de negocios entre las compañías y CEOs extranjeros, e imprimir mayor confianza sobre el perfil que había tomado el nuevo gobierno argentino.

Dentro de las políticas públicas para la economía doméstica, el gabinete presidencial procuró contener el aumento generalizado de los precios, buscando, primero, sincerar la metodología de recolección de datos elaborada por el INDEC; y en segundo lugar, disminuir los pesos argentinos circulantes para atraerlos al Banco Central a través de distintos instrumentos financieros nacionales e internacionales como letras y bonos en pesos con tasas de retorno que superaban los índices de inflación. Esto provocó la estabilidad del peso y la mejora de los indicadores de la inflación núcleo pero no logró contener la el aumento de precios, aún importante por el déficit fiscal, la baja confianza cultural de la ciudadanía en la moneda nacional, y el aumento de las tarifas de los servicios públicos con su impacto negativo en la economía salarial. Por otro lado, las letras ofrecidas por el Estado nacional elevaron las tasas de interés y el costo de tomar capital para las empresas argentinas y extranjeras. Esto es estimulado por la tasa de retorno en la inversión en cartera que resulta más atractiva que la inversión directa, lo que resiente el establecimiento de nuevas corporaciones en el territorio y el consumo de los hogares. Finalmente, la baja de las retenciones a la soja y la eliminación de los impuestos a la exportación de productos primarios y minerales, incentivó a los respectivos sectores que se encontraban amesetados desde 2012.

Según el diagnóstico del presidente, el problema de Argentina es un problema estructural, es por ello que las energías de la administración de Mauricio Macri están puestas en modificar aquellas reglas estructurales de la economía, y no así en modificar y ajustar los incentivos puestos con objetivos compartidos con el gobierno de Fernández de Kirchner. En otras palabras, el gobierno entendió que la reforma estructural de Argentina para la radicación de IED de calidad, debía hacerse mediante un esfuerzo en la modificación y creación de nueva legislación de estilo “*probusiness*” que diera mayor confianza y seguridad jurídica a las compañías para su radicación en el territorio. En otras palabras, las políticas de competencia basadas en reglas tendrán una mayor atención que las políticas de competencia basadas en incentivos, a diferencia de la etapa anterior.

Otra medida significativa en torno a la atracción de IED, es retomar la política de sostenimiento de la API como eje central de operaciones en las relaciones entre el Estado nacional y las EMN extranjeras. La creación de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), dado a conocer en un Informe de Prensa de Cancillería argentina (Informe N°033/16, 2016), modifica el nombre y retoma las labores de la agencia antecesora creada en 2006 pero absorbida en 2010 por la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones.

El gobierno impulsó además la Ley 27.328 (2017) de “Participación Público Privada”, también conocida como “Ley PPP”. Siguiendo a Oman (2010), esta ley se trató de una política de competencia basada en reglas. No obstante, dentro de la modificación legal se ofrecieron ciertos incentivos que le dotaron a la política pública un carácter mixto.

La política está destinada a actuar en el sector de la infraestructura, con miras a su modernización y a la participación de las EMN en el diseño, financiación y ejecución de obras.

Los contratos entre el Estado argentino o sus entes subnacionales adheridos a la ley en cuestión, crean contratos de PPP para desarrollar proyectos de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro, explotación u operación y financiamiento (Ley 27.328, art.2).

Conforme lo describe la ley, las áreas a las que se apunta apalancar hacia las IED son: infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica (Ley 27.328, art.1).

En este marco se crea la Unidad de Participación Público Privada (UPPP), en la órbita del ministro de Finanzas de Luis Caputo. La institución, será la encargada de monitorear los contratos de PPP, asesorar al presidente sobre planes de desarrollo de proyectos, y de promover nacional e internacionalmente proyectos de infraestructura actuando como una suerte de API *ad hoc* (Ley 27.328, arts. 28 y 29.)

El órgano contralor de la UPPP será una Comisión Bicameral de Seguimiento de Contratos de Participación Público-Privada integrada por siete senadores y siete diputados elegidos por sus cámaras. La comisión, deberá seguir los contratos de PPP en manos del Ejecutivo, “teniendo acceso a toda la documentación pertinente, incluyendo los contratos que se firmen bajo este régimen” (Ley 27.328, art.30).

Si bien existe un elemento de control de parte del Legislativo nacional sobre el Poder Ejecutivo, el registro de las contrataciones sigue siendo potestad del presidente y sus funcionarios, lo cual no ofrece mayores garantías de lo que hubiese supuesto un control bipartito entre ambos poderes. Mucho más, si se tiene en cuenta que Argentina posee elevados casos de corrupción por la adjudicación de licitaciones arregladas y sobrepuestos en las obras de infraestructura, lo que puede operar negativamente en la atracción de IED de calidad sobre este sector.

Entre los incentivos puestos en la ley para la infraestructura, se destacan la eximición de impuestos de Sellos a las empresas con inversiones en el marco de la ley estudiada y de eximiciones de aranceles para maquinarias de infraestructura, esto es, permite a las EMN con inversiones locales, acoplarse al régimen de admisión temporaria para la utilización de bienes de capital no disponibles en nuestra economía.

La Ley 27.328 (2017) prevé un capítulo entero dedicado a la solución de controversias en la ejecución, aplicación o interpretación de los contratos celebrados bajo el régimen PPP. En él, se establece la posibilidad de establecer mecanismos de arbitraje internacional con prórroga de jurisdicción, que deberá ser aprobado por el Ejecutivo y comunicado al Congreso

(Ley 27.328, arts. 25-27). Esto permite el desplazamiento de competencias de jurisdicción nacional, permitiendo en la práctica acuerdos de inversión con sedes extranjeras.

Finalmente, el gobierno ha anunciado que anticipa una inversión pública por us\$30.000 millones de dólares, con énfasis en lo que dio a conocer como “Plan Belgrano” para las regiones del noroeste y nordeste del país, lo que actúa como incentivo desde el sector de la administración nacional, para las inversiones extranjeras en contratos de PPP.

En materia de inversión en recursos naturales, el gobierno ha reglamentado y puesto en marcha la Ley 27.191 (2015) de “Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica”.

La ley con amplio respaldo del Congreso y con la reglamentación y ejecución del Ejecutivo, establece como objetivo lograr una contribución de energías renovables hasta alcanzar el 8% del consumo de energía nacional para 2018.

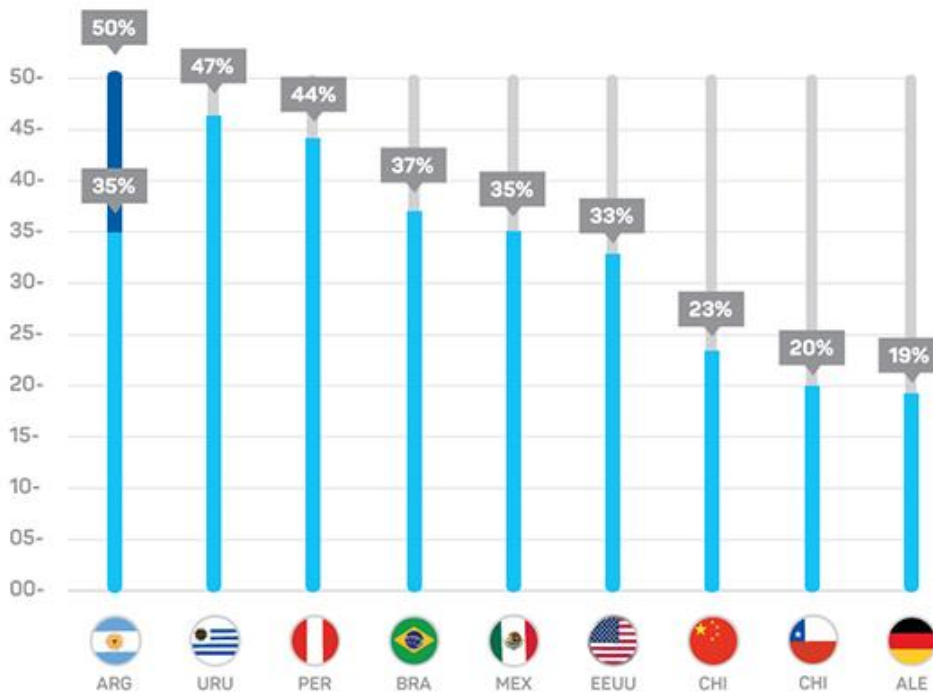
Estas fuentes renovables son las energías no fósiles como la energía eólica, solar térmica, solar fotovoltaica, geotérmica, mareomotriz, undimotriz, de las corrientes marinas, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, biogás y biocombustibles (Ley 27.191, art.2a).

Los beneficios de la ley a las inversiones en recursos naturales de energía renovables son devolución del IVA y eximición del impuesto a las ganancias, incluyendo las obras de infraestructura, bienes de capital y otros servicios vinculados que integren la nueva planta de generación. En esa misma línea, la ley menciona la deducción de carga financiera, exenciones del impuesto sobre la distribución de dividendos y al impuesto a las ganancias mínimas presuntas y otorgamientos de crédito fiscal en casos donde la utilización de materiales tenga componentes nacionales hasta un 60% del total.

La ley trae importantes inversiones en el sector de energías renovables, ya que los denominados “grandes usuarios” (aquellos con demanda igual o mayor a 300KW), deberán alcanzar un consumo de 8% del total de su energía en renovables hacia finales del 2017; y 20%, en 2025. Éstos podrán optar por autogenerar o comprar el suministro.

Por último, la creación del Fondo para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER), crea un fondo fiduciario con el objeto de financiar proyectos en energías renovables con dinero del Tesoro Nacional.

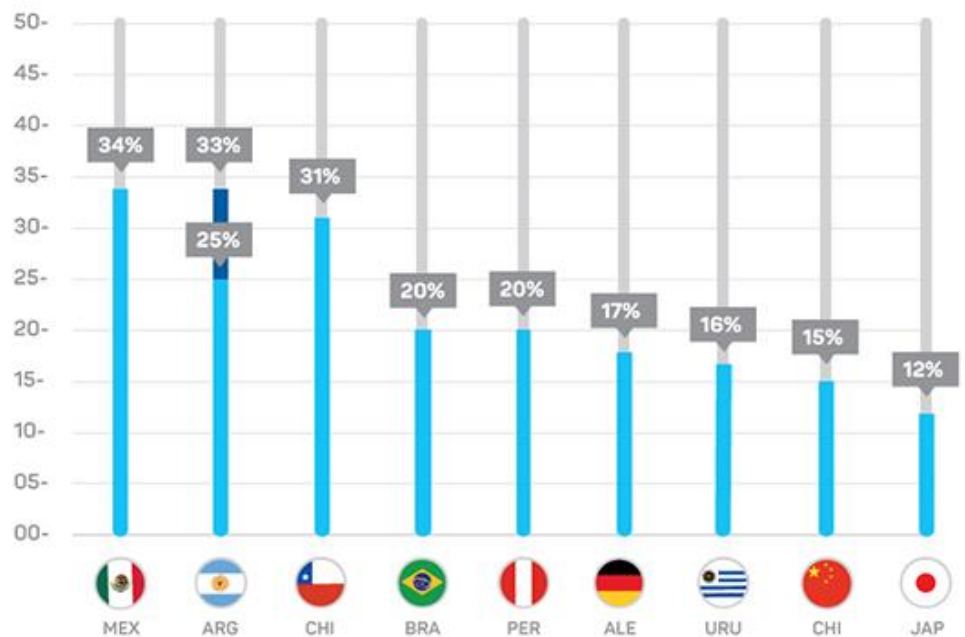
Este cuadro normativo de beneficios para la atracción de IED en el sector, se complementan con las capacidades físicas y climáticas del país en ofrecer un escenario eficiente para la radicación de EID en recursos naturales sustentables como lo demuestran los siguientes dos gráficos de la AAICI.



**Energías
renovables
(gráfico 10)**

***Energía Eólica
Factores de capacidad**

*Energía Solar Factores de capacidad



En materia de recursos naturales tradicionales, la minería mantiene su legislación desde los años 90s, pero el gobierno de Macri incorpora al sector una política de competencia basada en incentivos eliminando los impuestos a las exportaciones que se mantenían en torno del 5%. Esto puede repercutir positivamente en la llegada de inversiones en minería, empero, restringe al fisco nacional de instrumentos importantes para la recaudación tributaria. Si se añade que la legislación ambiental tratada *ut supra*, tiene un esquema flexible para el tratamiento del ecosistema otorgando bajos niveles de responsabilidad de las EMN mineras, se puede conjeturar que la llegada de nuevas inversiones en minas pueda ofrecer débiles impactos positivos en el ambiente y en la recaudación pública.

En el sector industrial, Argentina se destaca como la segunda exportadora de productos elaborados de la región después de Brasil, además de representar el 30% del PBI del país. No obstante, el 75% de la producción manufacturera está dirigida al mercado interno, teniendo débil competitividad en los mercados internacionales, con contadas excepciones en el sector agroindustrial (golosinas) o el metalmecánico (tubos sin costura para la industria del petróleo).

El ministerio de Producción elaboró una serie de objetivos para el sector, destacándose la inserción de cadenas globales de valor a través de un Plan Nacional de Exportaciones, facilitando el comercio, impulsando las ferias internacionales y avanzando en acuerdos comerciales con nuevos mercados. Es así que en este marco, desarrolla beneficios de exenciones tributarias a través de un Régimen de Fomento de Inversiones para las Microempresas y PyMEs que se encuentra en etapa de ejecución. Como también, emplea herramientas ya utilizadas por el gobierno Fernández de Kirchner de regímenes de importación temporal de bienes de capital con arancel 0%.

El subsector de la agroindustria dentro del entramado manufacturero nacional, es el más competitivo de la economía local por sus condiciones estructurales: tierras fértiles, diversidad climática, trabajo calificado de sus productores, capacitación de sus recursos humanos, innovación tecnológica y know how.

Argentina se destaca según la AAICI en la producción de alimentos, ocupando entre los primeros 10 lugares con superficie apta para el desarrollo agropecuario, como primer exportador de harina, de aceite de soja y de limones, tercer exportador de poroto de soja y cuarto global de maíz y aceite girasol.

A través de una decisión del presidente Mauricio Macri, el ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca cambia de nombre por ministerio de Agroindustria. En él, se emplea un Régimen de Promoción de Inversiones en la Industria de Alimentos y Bebidas (2016).

Esta política de competencia basada en reglas, viene a fomentar el desarrollo de un sector clave de la agroindustria argentina, como lo anticipó el presidente Macri en reiterados discursos ante la comunidad empresaria nacional en su llamado de “hacer de Argentina el supermercado del mundo”.

Esta política pública, crea una Secretaría de Valor Agregado (SVA) en la estructura del ministerio de Agroindustria y un Comité de Evaluación y Seguimiento del Régimen de Promoción de Inversiones en la Industria de Alimentos y Bebidas. Un espacio institucional también en el eje organizacional del ministerio de Agroindustria y coordinado con los entes subnacionales del país.¹²

¹² Las 23 provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El régimen otorga beneficios a las empresas internacionales que acrediten inversores locales en sociedad en torno del 30% de acciones (no inferior). Además añade nuevos subsidios si se contrata a mano de obra local por 70% como mínimo de la planta de RRHH. Estos estímulos son la devolución anticipada del impuesto al valor agregado en bienes de infraestructura y en proyectos de inversión, como también exenciones del impuesto a las ganancias, desgravación en el impuesto de ganancia mínima presunta y reducción de contribuciones patronales.

El sector de autopartes adquiere dinamismo con el Régimen de Desarrollo y Fortalecimiento del Autopartismo Argentino (RDFAA), apuntado a la atracción de IED y la complementariedad productiva regional, favoreciendo la radicación de nuevas plataformas, integradas a las cadenas de valor del país, sobre todo con Brasil.

El RDFAA busca fortalecer el autopartismo local a través de las cadenas de valor y reducir el déficit comercial del país. Para ello, otorga créditos fiscales de 4% a 15%, con premios por internalización de proveedores. Además, se elaboraron otras políticas de atracción basada en incentivos de tipo fiscal, creando un bono de crédito por el 8% del valor de compra de moldes y matrices, y la eximición del Derecho de Importación sobre estos diseños complejos.

Para ello, el gobierno solicita que las EMN que busquen radicarse en el país, programen producir un contenido nacional mayor o igual al 30% de los autos y utilitarios, y un 25% de comerciales livianos, camiones, ómnibus y chasis.

En materia de incentivos al empleo, que funcionan como políticas públicas que impactan en la estrategia de atracción de IED, el gobierno de Macri desarrolló el programa Empalme.

El programa Empalme, gestionado por el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, suple al programa PROEMPLEAR del gobierno de Cristina Kirchner con algunas modificaciones. El programa genera una batería de incentivos para la contratación de mano de obra inactiva. Conforme el Decreto Presidencial 304/2017 (2017), dentro del esquema se encuentra el Programa de inserción laboral (PIL), donde el Estado otorga el salario al trabajador empleado, siendo ahora posible, seguir percibiendo un plan social que será quitado progresivamente.

El objetivo del programa es mejorar la productividad de las empresas, al tiempo que mejore la inserción laboral de población activa vulnerable. Ello favorece a las empresas radicadas en Argentina, ya que cuentan con mano de obra subsidiada por el Estado nacional a través de estos instrumentos.

El tiempo de ejecución del programa por cada empleado, fue acrecentado de un año a dos años, en el nuevo diseño de la política pública.

Para el financiamiento a las IED, el Estado nacional continuó ofreciendo líneas de crédito del Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Sin embargo, amplió la cantidad de líneas de créditos.

A través del Régimen de Incentivo para la Fabricación de Maquinaria (RIFM), el Banco Nación Argentina (BNA) otorga líneas de créditos para la fabricación de maquinaria. Como también, un bono de crédito fiscal, para pagar impuestos en torno del 14% del total de las ventas de los bienes en el mercado interno.

Para ello, el BNA solicita la inscripción en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ser fabricante con residencia en el país y estar inscripto en el Registro de Empresas.

Destinado para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPymes), el BNA destina créditos para el capital de trabajo, gastos de inversión, adquisición de bienes de capital de origen nacional nuevos o usados, bienes de capital extranjeros, montaje de accesorios para la puesta en marcha de bienes de capital, préstamos destinados a inversiones de riesgo, y todo tipo de mejoras: galpones, alambrados, construcciones, etc. El beneficio crediticio es de una tasa de interés bonificada de hasta 10 años

En el caso del BICE, el crédito va destinado a inversiones y adquisiciones de bienes de capital muebles, comprendiendo a su vez, el financiamiento de proyectos de reconversión y modernización productiva para mejorar la competitividad en el mercado doméstico y externo.

Los créditos del BICE financian hasta el 80% del monto total del proyecto, excluido del IVA. El máximo de financiamiento, puede llegar a us\$80.000.000 para Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) y us\$200.000.000 para No PyMEs, con tasas de interés en pesos según tasa Badlar por 450 puntos, con tope de 21%; y préstamos en dólares, con tasa Libor

más spread del BICE. Estos préstamos tienen hasta 15 años para pagarse y con plazos de gracia de hasta 2 años.

Finalmente, se promovieron políticas de promoción de IED con base en la apertura del mercado internacional, flexibilizando las condiciones de importación.

De esta manera, se amplía el Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión, para la importación de maquinaria nueva sin pagar derechos de importación conforme a las disposiciones ordinarias del Código Aduanero. Además del Régimen de Importación Temporal para insumos, y los Regímenes de Draw back, exenciones tributarias, reintegros y otros mecanismos que se mantienen desde el anterior gobierno.

3.2. Cambio de problema en el gobierno de Mauricio Macri

La recuperación de la API y su posterior cambio de nombre replicó una práctica regular en las últimas administraciones nacionales en la cual se busca modificar el nombre a instituciones o política públicas pero que a grandes rasgos se quieren recuperar o continuar, a fin de resolver determinadas disputas interburocráticas, relevar alguno(s) funcionario(s) y/o eliminar un costo político (partidario). La recuperación de una agencia de promoción como la existente en 2006 -nuevamente en la estructura del ministerio de Producción- sumado a las modificaciones en el diseño de políticas de competencias basadas en reglas, constituyen un *cambio de problema*, más que un cambio de orientación internacional como pretende comunicar el gobierno del presidente Macri.

Ese *cambio de problema* como describe Hermann (1990), modifica el problema inicial o la meta trazada por el anterior gobierno. El objetivo de atraer inversiones incentivando el consumo interno a través de una nueva reindustrialización por sustitución de importaciones, es abandonado por el gobierno de Macri, y se modifican los propósitos de la política exterior, buscando una denominada “inserción inteligente” en los mercados internacionales y en el mapa político internacional. Este cambio se observa por la modificación del *sistema político interno* y la *toma de decisiones de la burocracia*.

En primer lugar, la modificación de las preferencias y apoyos del gobierno de Macri son distintas al gobierno de Fernández de Kirchner. El apoyo de los medios de comunicación tradicionales, el clivaje ideológico de centro-derecha de la coalición “Cambiamos”, como también la importante contribución de funcionarios públicos provenientes de multinacionales

argentinas y extranjeras en el gabinete presidencial, modifican el nivel de compromisos del gobierno con la nueva política de atracción de IED empleada, adquiriendo, a su vez, una mayor relevancia en la agenda del presidente.

En segundo lugar, la *toma de decisiones de la burocracia* en la elaboración y diseño de las políticas públicas de IED y en el proceso de organización de la nueva AAICI, adquiere un rol importante. Para vencer las resistencias burocráticas a las modificaciones impartidas por el presidente, la presencia del ministro Francisco Cabrera como *key individual* es fundamental.

De esta manera, las fuentes que operan el cambio de problema son la *conducción del líder* y la *acción burocrática* en la en la toma de decisiones. Esta nueva API es iniciativa del presidente Macri pero es atravesada por tensiones entre Cancillería y el ministerio de Producción, que luchan por controlar la dependencia creada dentro de sus estructuras organizativas.

La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional se ubica así como la única responsable de insertar a la Argentina en los flujos de inversión internacional. Como lo sostiene el Informe de Prensa N°033/16 de Cancillería (2016) “La Agencia coordinará todos los esfuerzos públicos para captar y facilitar la radicación de inversiones en el país, además de colaborar con la inserción de la Argentina en los mercados internacionales con el fin de mejorar la competitividad y generar más y mejor empleo local.”

El nombramiento del titular de la agencia tuvo nuevamente a Cancillería y el ministerio de Producción como rivales burocráticos en la puja por la designación. En Cancillería se impulsaba al abogado Marcelo Elizondo, ex Director de la Fundación ExportAr; mientras que desde Producción, el ministro Francisco Cabrera promovía al ingeniero Juan Procaccini, quien finalmente fue designado Director de la agencia (iProfesional, 2016).

Los conflictos inter-burocráticos entre Producción y Cancillería ya habían tenido a Nofal, Giorgi y Timerman como protagonistas, y reeditaban sus rivalidades con Elizondo y Procaccini.

En este caso, el ministerio de Producción imponía su peso frente a Cancillería argentina en la conducción de la agencia. Nuevamente se reeditarán estas rivalidades tras la renuncia de Procaccini en julio de 2017 y la designación de un nuevo Director entre las pulseadas de ambos organismos. Será el ministro de Producción Francisco Cabrera, quien encuentre la

aceptación del presidente para designar a Juan Carlos Tripodi como nuevo titular de la agencia, al margen de las opiniones del Canciller Jorge Faurie (iProfesional, 2017a).

Con este resultado, Cancillería quedaba sin el control de las ferias y misiones internacionales en detrimento de los funcionarios de Producción, al mismo tiempo que veía peligrar su autonomía en la promoción de la política comercial en el exterior, incluyendo las negociaciones internacionales. Frente a este cuadro, la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APSEN), que nuclea a los diplomáticos de carrera, señaló su preocupación por el cual funcionarios diplomáticos quedaban sin sus funciones históricas.

Posteriormente será la *conducción del líder* quien parece imponer en un principio, un resultado híbrido entre la puja de ambas organizaciones burocráticas para hacerse con el manejo de la agencia de inversiones, creando un Comité Ejecutivo conformado por ambos ministerios, presidido por Francisco Cabrera (Producción) y Jorge Faurie (Cancillería); y los Secretarios de Comercio, Miguel Braun (dependiente del ministerio de Producción), y de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser (dependiente de Cancillería) (iProfesional, 2017b). La decisión del presidente creaba un impasse momentáneo entre los conflictos inter-burocráticos de las organizaciones en cuestión. Sin embargo, las disputas y rencillas nuevamente vuelven a evidenciarse con el manejo del denominado “mini Davos”. Este evento se trató del Foro de Inversión y Negocios editado por la AAICI en ciudad de Buenos Aires en septiembre de 2016.

El Foro de Inversión y Negocios constituyó un evento propicio para la información de las oportunidades de negocios que Argentina puede generar en los distintos sectores de su economía y con distintas herramientas de promoción de IED. El foro tuvo una concurrencia importante de empresarios de todas partes del mundo, pero los conflictos inter-burocráticos entre el ministerio de Producción y Cancillería, revelaron la compleja trama de interacciones entre las dependencias públicas atravesada por la estrategia de atracción de IED.

La última secuencia de esta trama compleja donde ambos ministerios se encuentran tensando la disputa por el control de las políticas de atracción de IED, tuvo lugar con los recortes al interior de Cancillería. Concretamente, la desaparición de la subsecretaría de Promoción Comercial y Desarrollo de Inversiones, la extinción del Centro de Economía Internacional, la subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales y la subsecretaría

de Integración Económica Americana y Mercosur. Lo que dejaría a la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales -el “ala” económica de Cancillería- tan solo limitada a las negociaciones comerciales (Conclusión, 2017).

Cancillería queda sin influencias en la agenda económica y comprime casi un tercio sus atribuciones institucionales, mientras el ministerio de Producción gana mayores márgenes de influencias.

Las tensiones descriptas *ut supra*, deterioran la unidad de acción para la consecución de objetivos en la estrategia de atracción de IED del gobierno. La pérdida de peso relativo de Cancillería incluye el diseño de la política de atracción de IED y las licitaciones públicas de los stands y pabellones para las ferias internacionales en el exterior.

3.3. A modo de recapitulación

El gobierno del presidente Macri ha llevado a cabo, desde el inicio de su magistratura, políticas de atracción de IED con preponderancia en aquellas que Oman (2000) ha conceptualizado de políticas de competencia basada en reglas. Empero, se observan también una serie de políticas de competencia basada en incentivos en el sector manufacturero, el sector autopartista y la minería.

Esto es combinado con una serie de nuevos créditos financieros a la radicación de IED, que tienen mayor complejidad que los que existían durante la administración de Cristina Kirchner.

La IED ocupa un rol importante en la estrategia de inserción internacional de Macri, algo que él llama “inserción inteligente”. Esto se observa en las visitas de Estado que el presidente argentino ha recibido durante su gestión, con importantes mandatarios de países inversores: Estados Unidos, Brasil, Japón, China, Italia, Israel, Alemania, entre otros. Como también se ve, en la activa diplomacia presidencial del mandatario y su participación en ferias internacionales y encuentros de negocios de alto nivel con empresarios en distintas partes del mundo.

Esto también se ve acompañado de la creación de la nueva Embajada argentina en Singapur, sede de importantes negocios en el sudeste asiático, además de las declaraciones del presidente sobre la importancia de aquella región para la Argentina, que busca ampliar sus mercados internacionales.

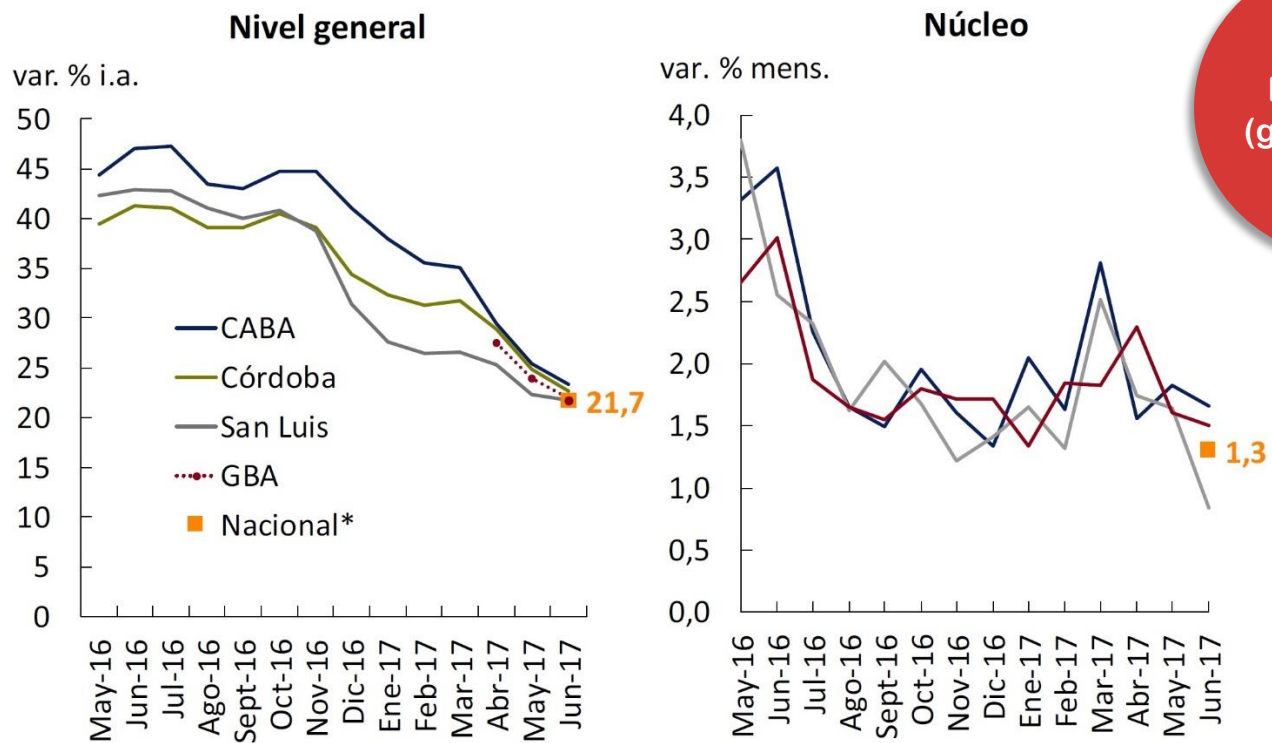
El gobierno ha desplegado discursos y acciones en pos de un ambiente de negocios y canales de diálogos significativos con EMN radicadas en Argentina. De esto se desprende, la activa participación de funcionarios de estas empresas en el armado del gabinete presidencial. En igual sentido, son recurrentes las referencias discursivas del presidente Macri a la necesidad de incrementar el desempeño de Argentina como receptora de inversiones extranjeras, al tiempo de exaltar los valores de eficiencia, competencia y emprendedurismo empresarial. Con esta retórica, el presidente Macri resalta los desafíos que debe sortear un emprendedor argentino, y expone tales vericuetos como acciones ejemplares. De esta manera se ha dirigido el presidente en innumerables oportunidades frente a cámaras empresariales nacionales y extranjeras, como también en encuentros con la prensa.

Por otro lado, el gobierno se encuentra interesado en ofrecer oportunidades de inversión extranjera financiera en la Argentina a través de políticas activas del BCRA. Los ingresos por el retorno de dinero que generan estas letras del Estado, operan negativamente en la atracción de IED en todas sus formas: *greenfields*, ampliaciones de capacidades productivas o compras de empresas.

Desde la economía doméstica permanecen problemas inflacionarios que actúan negativamente en el diseño de proyectos de IED, y se observan indicadores negativos en torno del consumo de las familias argentinas. Ello puede intimidar a aquellas estrategias empresariales de *market-seeking* que buscan mercados con elevado consumo y capacidad de compra para la instalación de sus IED, con especial énfasis en el *retail*, el sector manufacturado y servicios.

La inflación persiste pero el BCRA indica que comienza a reducirse, no obstante los números sindicados por el Banco Central sigan estando por fuera de los estándares internacionales. En el último Informe de Política Monetaria de julio de 2017, el Central incorpora

en la metodología un Índice de Precios al Consumidor Nacional como indicador de referencia, a través del cruzamiento de datos con los índices provinciales de Gran Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (BCRA, 2017). Así se destaca en el siguiente gráfico, donde la inflación nacional interanual cayó desde 36,6% en diciembre de 2016 a 21,7% en junio de 2017.



*Var. i.a. construida a partir de 6 meses del IPC GBA y 6 meses del IPC Nacional.

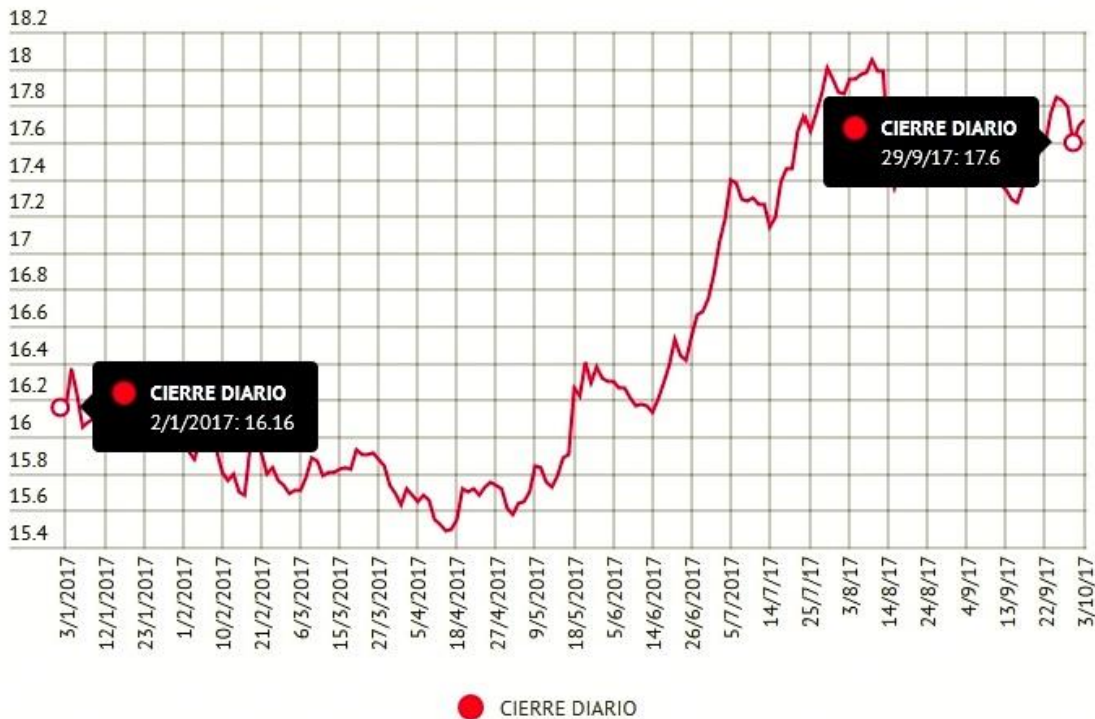
Nota: Las series de inflación núcleo corresponden a las publicadas por cada agencia de estadística

Fuente: Direcciones de Estadísticas provinciales de Córdoba, San Luis, CABA e INDEC

En lo que respecta a la política de tipo de cambio, se advierte que el gobierno pudo unificar los distintos tipos de cambio que operaban en la Argentina desde el año 2013. Esto repercutió negativamente en el poder de compra de los hogares tras la inicial devaluación, y se mantuvieron los indicadores con el dólar a la alza frente al peso nacional. Esto se puede observar en el siguiente gráfico diseñado por el economista Juan Gasalla, del sitio web Finanzas y Negocios de Infobae, con datos del BCRA (Infobae, 2017).¹³

¹³ Los retoques de diseño en el gráfico corresponde por mi cuenta.

Cotización de dólar oficial desde enero de 2017



Variación
del dólar
(gráfico 12)

Fuente: Infobae, en base a datos del BCRA.

Desde el frente externo, el retorno al mercado internacional de capitales se logra con la negociación exitosa del gobierno argentino en los Estados Unidos. El ministro Prat-Gay logra cerrar un acuerdo con los “fondos buitres” en el marco de la sentencia judicial de Thomas Griesa, y Argentina vuelve a tener acceso a los mercados internacionales de crédito.

Nota aparte merece el incremento de la toma de crédito internacional, ya que niveles altos de endeudamiento público puede sembrar dudas entre los inversores internacionales en cómo el Estado hará para hacer frente a sus obligaciones internacionales.

Si el país, nuevamente pierde acceso a los mercados de capitales, esto impactará negativamente en la oferta de crédito que tengan las empresas radicadas en territorio nacional y consecuentemente en la radicación de inversiones en el país.

En el siguiente gráfico de Trading Economics, se observa el incremento de la deuda argentina entre los niveles de 2014 y los niveles del 2017, donde hacienda a 205 mil millones de dólares, un 42% del PBI del país.



Fuente: Trading Economics

Los conflictos interburocráticos entre los ministerios de Producción y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto impactan negativamente en el diseño y ejecución de la política de atracción de inversiones extranjeras. Conforme se observó en el transcurrir del capítulo, un entramado de resoluciones del Ejecutivo, dejó a la Cancillería sin el control de las ferias y misiones internacionales, y sólo circunscripta a las negociaciones con los inversores extranjeros. Conforme las premisas de partida del presente trabajo, este rediseño institucional produce importantes dificultades a los efectos de ejecutar estrategias de atracción de IED uniformes.

Por otro lado, el diseño institucional armado en la AAICI, se crea como un impasse político a conflictos burocráticos entre ambas organizaciones. Es así que se configura un Comité Ejecutivo con cuatro funcionarios, dos de cada dependencia. Ello complejiza más la toma de decisiones en la agencia y ofrece un escenario para que se multipliquen las tensiones interburocráticas.

**Deuda
externa
(gráfico 13)**

Finalmente, el gobierno ha manifestado en reiteradas oportunidades que se encuentra trabajando en una reforma impositiva y en una reforma laboral. Estas modificaciones medulares a la estructura económica argentina, tienen indudablemente efectos en las políticas de atracción de IED.

El gobierno apunta a modernizar y flexibilizar el mercado laboral, como también reducir la complejidad de los impuestos que impactan sobre las empresas nacionales y extranjeras en el territorio. Esto produce que muchas compañías se encuentren a la espera de que dichos cambios efectivamente se produzcan. En efecto, los inversores extranjeros desean tener certezas de cuáles serán las próximas modificaciones llevadas a cabo por el gobierno de Cambiemos en el Estado, para poder llevar a cabo de manera informada sus decisiones empresariales. Las declaraciones de distintos altos funcionarios del Estado, de que se encuentran trabajando en eventuales cambios en las áreas ya mencionadas, producen incertidumbres en los inversores extranjeros y promueve la sensación que la estrategia de atracción de IED del gobierno aún se encuentra inconclusa.

4. CONCLUSIONES INTEGRADORAS

En el transcurso de la tesina se ha procurado analizar las estrategias de la República Argentina en materia de atracción de inversión extranjera directa (IED), durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y los primeros meses del de Mauricio Macri (2015-2017).

Tal como fuera marcado en las líneas introductorias, este objetivo se basó en la inquietud de la premisa de que Argentina goza de lo que Oman (2000) denomina “condiciones estructurales” competitivas para recepcionar IED de calidad pero que sin embargo no consiguió –consigue, a los días actuales- sostener estabilidad en su articulación con los flujos internacionales de capital.

En efecto, como destaca el Informe “Por qué Argentina” de la AAI CI, el país ofrece condiciones economico-estructurales atractivas para los inversores extranjeros, siendo la tercera economía más grande de la región con un PBI de us\$500 mil millones de dólares, sólo después de Brasil y México. Además, posee el segundo PBI per cápita más alto de la región en términos de poder adquisitivo por us\$22.600, después de Chile. Argentina es el cuarto país de la región en tamaño poblacional con 43 millones de personas estimadas, y con una mano de obra reconocida por sus habilidades técnicas y profesionales. Esto último también, gracias a un sistema de educación pública de calidad que se mantuvo inalterado durante las administraciones públicas aquí estudiadas (AAICI, 2017).

En materia de atractivos naturales, Argentina es la segunda extensión territorial más importante de América Latina y octavo a nivel mundial, con 3,8 millones de kilómetros cuadrados. Posee el 53% de tierras cultivables, con ocho yacimientos de petróleo y gas ocupando el tercer lugar en reservas de hidrocarburos no convencionales. También conserva condiciones óptimas para las energías renovables, sobre todo eólica y solar. Conjuntamente, los 4.500 kilómetros de cordillera, ofrecen reservas de metales y minerales sin explotar, destacándose el cobre, oro, plata, litio y potasio. Similar destaque se obtiene con los 4.700 kilómetros de costas sobre el Atlántico, ricas en recursos pesqueros (AAICI, 2017).

Los indicadores sociales también son alentadores para las inversiones, con un país sin conflictos raciales y étnicos, y sin conflictos limítrofes, con elevada capacitación profesional y lingüística, y con niveles de desarrollo humano importantes, ocupando el primer lugar en la región.

Estos datos expuestos brindan un panorama introductorio sobre aquellos elementos estructurales que el país tiene para ofrecer a los inversores extranjeros, sin embargo, el país no ha gozado de inversiones extranjeras que expresen ese potencial. De acuerdo con la hipótesis de trabajo, tal situación puede responderse a partir de los cambios en las políticas de atracción hacia la IED, y a las disrupciones en las estrategias de inserción internacional del país, en última instancia. En términos concretos, el trabajo sostuvo a modo de hipótesis que *los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri llevaron a cabo políticas públicas de atracción de IED sobre la base de dos patrones distintos de inserción internacional, todo lo cual imprimió volatilidad e incertidumbre en el sistema político-económico nacional, y junto a ello, un menoscabo de las condiciones de atracción para la radicación de proyectos de IED a largo plazo.*

El acceso digital a la información sobre los incentivos para los inversores, es de vital importancia para la toma de decisiones de las EMN. Sin embargo, existen dificultades para el acceso de información sistematizada sobre beneficios para las empresas inversoras, con páginas web poco intuitivas, informes sólo en lengua española, poca actualización de datos y leyes en sitios web del gobierno, etc., lo que obliga a los inversores a contratar los servicios de abogados o contadores especializados para conocer las políticas de atracción de IED del país. Ello aumenta los costos y desestimula la inversión. Esta dificultad informativa persiste en ambas administraciones públicas.

Además, se divisan problemas interburocráticos entre las API, que se repitieron en ambos gabinetes presidenciales entre los funcionarios del ministerio de Producción y Cancillería argentina. La baja coordinación de las políticas públicas por los conflictos entre las dependencias estatales, generaron que los conflictos afecten la ejecución de las políticas de promoción de IED. Esto provoca que el nivel de desarrollo de nuestras agencias de promoción sea inferior del que poseen otras API en la región.

Se confirma nuestra hipótesis en que ambos gobiernos llevaron políticas externas de atracción de IED sobre la base de dos patrones distintos de inserción internacional y modelos económicos de desarrollo, lo que imprime volatilidad político-económica en el país, haciendo a éste poco atractivo para la radicación de proyectos de IED de largo plazo. En materia de modelo de desarrollo e inserción internacional con hincapié en las inversiones internacionales, se deben distinguir dos etapas marcadas entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el gobierno de Mauricio Macri.

Durante el gobierno de CFK, el modelo económico neodesarrollista estuvo ligado a una estrategia de inserción internacional con énfasis en las inversiones con una participación activa del Estado en la economía, pero con baja coordinación con el sector privado. El eje de la política económica fue trabajar sobre los indicadores económicos de la “demanda” y no sobre la “oferta”. En otras palabras, políticas distributivas que incentivasen el consumo interno de las familias. De esta manera, era la demanda la promotora de las inversiones extranjeras, que veían atractivo el nivel de consumo y el poder adquisitivo en la demografía nacional.

Además de las políticas distributivas para incentivar la demanda, la inflación creciente también contribuyó a incentivar el consumo -aunque negativamente- desalentando el ahorro.

Para las EMN, el gobierno de Fernández de Kirchner desarrolló incentivos económicos y financieros para su radicación en el territorio, sin cambios de significancia en las leyes nacionales que pudiesen flexibilizar el mercado laboral, pero tampoco modificando en lo sustantivo el andamiaje normativo sobre IED, tanto a nivel general como sectorial (tal como es el caso del régimen minero el cual ofrece bajos niveles de responsabilidad ambiental y compromiso presupuestario para las compañías del sector).

En la medida en que el mandato de Fernández de Kirchner se acerca a su finalización -desde 2013, en concreto- los niveles de inflación, restricción externa y control cambiario, agravaron el cuadro negativo de la economía. El mercado nacional se cerró crecientemente con la profundización de herramientas para la administración del comercio exterior y restricciones cambiarias para frenar fugas de capitales. Ello ocasionó que las políticas de atracción de IED estuviesen enfocadas en cambiar los patrones productivos para reducir la dependencia con los productos extranjeros. Es aquí donde se cristalizan en máxima expresión las políticas

de atracción de IED vinculadas a una estrategia de inserción internacional basada en una industrialización por sustitución de importaciones de corte industrialista. La participación del Estado se hace imprescindible para esta estrategia, a los efectos de corregir las fallas de mercado y equilibrar los desequilibrios entre los sectores con ventajas comparativas de otros sectores más débiles. Los impuestos a las exportaciones en sectores con ventajas comparativas, cumplirán parte de esa estrategia.

El gobierno incentivó la creación de nuevos sectores con valor agregado e intensidad de mano de obra en la industria de autopartes y fabricaciones de ensamblaje en zonas aduaneras especiales. Lo que se buscó, fue mejorar los indicadores de empleo y de desarrollo económico-social, a través de una inserción internacional de corte neodesarrollista (Lorenzini *et al*, 2016). Pero que, sin embargo, no logró incrementar los flujos de IED al país desde 2013 hasta 2015, ni mejorar la calidad de las inversiones, evidenciando un paulatino agotamiento de la estrategia de atracción de IED.

Durante los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri, comenzó a articularse un modelo liberal-ortodoxo de desarrollo, donde el acento estuvo puesto en la oferta y no así en la demanda. Es por ello que su vinculación con el sector empresarial es mucho más importante, siendo ejemplos gráficos las leyes de Participación Público-Privada. Esto también se observa en la estrategia de inserción internacional del mencionado mandatario, con una intensa agenda de relaciones internacionales en circuitos de negocios, en organismos financieros internacionales y en encuentros bilaterales con Jefes de Estado y sus respectivas delegaciones de empresarios.

El presidente Macri buscó incrementar los flujos de IED ajustando las reglas del juego a normas y prácticas más promercado capaces de “proteger” al empresario de riesgos tanto políticos como de una economía volátil, y que le ofrezcan seguridad jurídica para las inversiones en sectores con ventajas comparativas dadas: como el sector agrícola, la minería y el petróleo.

La vinculación con países inversores durante la administración de Fernández de Kirchner, no tuvo gran diversificación, y se mantuvieron en la lista, los Estados Unidos, Países Bajos y España como los principales inversores. Un comentario aparte merece España, que pese a algunas nacionalizaciones estratégicas llevadas a cabo por Fernández de Kirchner durante su gobierno, mantuvo niveles significativos de IED en territorio nacional. Pese a los

lazos políticos regionales más afianzados (con Brasil, Bolivia, Venezuela, etc.) y la diversificación con los globales (China y Rusia), como se describió *ut supra*, no se observó una diversificación de inversores externos y se mantuvieron los mismos países, incrementando la posición de sus empresas en territorio nacional. Ello demuestra cómo durante la gestión de Fernández de Kirchner, las relaciones políticas internacionales operaron paralelas a las relaciones económicas internacionales.

A diferencia de la ex mandataria, el presidente Macri se muestra políticamente más cómodo con las potencias desarrolladas y sus relaciones políticas internacionales operan en el mismo eje que las relaciones económicas internacionales, estrechando vínculos con Alemania, España, Estados Unidos, Países Bajos y Japón, siendo éste último una novedad. Esta “buena sintonía” política puede llegar a incrementar los flujos de IED entre Argentina y los mencionados países.

Este trabajo mantiene, lo que denominamos una mirada “agnóstica de la IED”. En este contexto, se entiende que las inversiones no son ni buenas ni malas per se. En todo caso, la evaluación de las mismas debe hacerse en relación a su correspondencia con el desarrollo del país, y esto último, desde una perspectiva comprehensiva. Esto es, deben tratarse de operaciones que, con su aporte de nuevos capitales, redunden en un crecimiento sostenible, estimulen las transferencias tecnológicas, modernicen y complejicen la estructura industrial/productiva, aumenten los niveles de empleo, y mejoren de la calidad de vida de los habitantes del país, en general.

Argentina muestra picos positivos de crecimiento de IED y caídas muy pronunciadas, y se mantiene según nuestro criterio, por debajo de los potenciales que posee el país. Las empresas multinacionales pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo económico nacional, en la medida en que sus estrategias de mercado contribuyan a transformar nuestra economía nacional. No obstante, la política de atracción de IED es pendular y errática.

Así pues, se valida la hipótesis de trabajo al observar que la variación de estrategias de inserción internacional, conlleva a los gobiernos a ensayar propuestas disímiles, llegando en algunos momentos a una “sobreactuación” de los ajustes o cambios. Esa volatilidad política-económica, produce efectos negativos en la atracción de inversiones, y el país se torna poco atractivo para la radicación de proyectos de IED de largo plazo.

Los cambios de estrategia y las disputas interburocráticas desalientan la inversión productiva en el país. Una inversión productiva que las empresas buscan proyectar en no menos de diez años, necesita estabilidad macroeconómica y política en el país receptor. Ese tiempo es suficiente para evidenciar cómo los gobiernos argentinos oscilan cambiando las reglas de juego y los incentivos entre los sectores. Esto provoca que las inversiones que atrae el país, sean en áreas con ventajas comparativas dadas por el sector privado, como el agro; o en sectores donde la legislación y las reglas del juego se hayan mantenido ilesas, como la minería.

Para finalizar, se sostiene que Argentina se debe un debate profundo entre su dirigencia política para moldear estrategias políticas de largo plazo, a los efectos de resolver qué tipo de inversiones se necesitan para cumplir nuestros objetivos de desarrollo. En igual sentido, una mayor integración regional será imprescindible para determinar reglas mínimas de competencia en la atracción de inversiones, a los efectos de que las luchas de licitaciones o *bidding wars*, no deterioren nuestras legislaciones ambientales y laborales solo a efectos de atraer la atención e inversiones de EMN en detrimento del desarrollo socio-económico y ambiental de nuestra región.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas

- ACTIS, Esteban (2014). “La producción en los años de globalización. La expansión de la empresa multinacional. Evolución y perspectivas teóricas en torno a la inversión extranjera directa (IED)”, en “Economía Internacional. Claves teórico-prácticas sobre la inserción de Latinoamérica en el mundo”, Ediciones LATIn.
- GÁMEZ, Alba (2005). “Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, No. 69, p. 127-151, Barcelona.
- GILPIN, Robert (1987). “La Economía Política de las Relaciones Internacionales”, Ediciones GEL, Buenos Aires.
- GIGLO, Nicolo (2007). “Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), N°175, Santiago de Chile.
- HERMANN, Charles; HERMANN, Margaret (1989). “Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry”, International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4.
- HERMANN, Charles (1990). “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy, International Studies Quarterly, Vol. 34, No. 1.
- LORENZINI, María Elena; ZELICOVICH, Julieta; ACTIS, Esteban (2016). “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación” en “Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011”, Anabella Busso (comp.), Ediciones UNR, Rosario.
- OMAN, Charles (2000). “Policy competition for Foreign Direct Investment. A study of competition among governments to attract FDI”, Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development.

Documentos

- Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional - AAICI (2017). “Por qué Argentina”, Buenos Aires. Recuperado de: http://www.investandtrade.org.ar/por_que_economia.php [último ingreso 8 de octubre, 2017].

- CEPAL (2017). Comisión Económica Para América Latina de Naciones Unidas, “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42023-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2017-documento-informativo> [último ingreso 2 de septiembre, 2017].
- CEPAL (2016). Comisión Económica Para América Latina de Naciones Unidas, “La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40213-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2016> [último ingreso 8 de mayo, 2017].
- El estado del Estado, informe de gobierno (2016). Diagnóstico de la Administración Pública Nacional en diciembre de 2015, Casa Rosada, Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.casarsada.gob.ar/elestadodelestado/desarrollo-economico.html> [último ingreso 18 de septiembre, 2017].
- Informe de Prensa N°033/16 (2016) Cancillería Argentina. Recuperado de: <https://www.mrecic.gov.ar/el-gobierno-formaliza-la-creacion-de-la-nueva-agencia-nacional-de-promocion-de-inversiones-y> [último ingreso 8 de septiembre, 2017].
- OCDE (2008). Informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Marco de Inversión Extranjera Directa”, edición cuarta.

Leyes

- Decreto 1693/2006 Decreto del Poder Ejecutivo de creación de la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ANDI), InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=122343> [último ingreso 2 de abril, 2017].
- Decreto 304/2017 (2017). “Programa de Inserción Laboral”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=EC2E4A6E62EF11CC6C45704438E95EDB?id=274269> [último ingreso 8 de septiembre, 2017].
- Ley 22.415 (1981) “Código Aduanero de la República Argentina”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm> [último ingreso 9 de abril, 2017].

- Ley 24.196 (1993) “Inversiones Mineras. Ámbito de aplicación. Alcances. Actividades comprendidas. Tratamiento fiscal de las inversiones. Estabilidad fiscal. Impuesto a las Ganancias. Avalúo de Reservas. Disposiciones Fiscales Complementarias. Importaciones. Regalías. Conservación del Medio Ambiente. Autoridad de Aplicación. Disposiciones Complementarias.”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/594/texact.htm> [último ingreso 14 de abril, 2017].
- Ley 25.225 (1999). “Código de Minería de la República Argentina”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina.
- Ley 26.017 (2005). “Ley de apertura de Canje del Default” o también conocida como “Ley Cerrojo”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61722/norma.htm> [último ingreso 24 de abril, 2017].
- Ley 26.360 (2008). “Ley de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/139355/norma.htm> [último ingreso 29 de abril, 2017].
- Ley 26.393 (2008). “Ley de desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/142170/norma.htm> [último ingreso 2 de mayo, 2017].
- Ley 26.692 (2011). “Promoción de la industria del software”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/185701/norma.htm> [último ingreso 5 de mayo, 2017].
- Ley 26.984 (2014). “Ley de Pago Soberano de Reestructuración de la Deuda”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234982/norma.htm> [último ingreso 5 de septiembre, 2017].
- Ley 27.191 (2015). “Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm> [último ingreso 15 de septiembre, 2017].

- Ley 27.328 (2017). “Participación Público-Privada (PPP)”, InfoLeg, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268322/norma.htm> [último ingreso 15 de septiembre, 2017].
- Régimen de Promoción de Inversiones en la Industria de Alimentos y Bebidas (2016). Ministerio de Agroindustria. Recuperado de: http://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/cfa/comisiones/actividad/reunion_2/material/agrevalor/000000_R%C3%A9gimen%20de%20promoci%C3%B3n%20a%20la%20industria%20de%20alimentos%20y%20bebidas.pdf [último ingreso 21 de septiembre, 2017].

Entrevistas

- Kosacoff, Bernardo (2017). Entrevista con Nabih Yussef Samsón para el trabajo de tesina.
*Disponible en Anexos.
- Kulfas, Matías (2017). Entrevista con Nabih Yussef Samsón para el trabajo de tesina.
*Disponible en Anexos.

Artículos periodísticos

- “Para Nofal, la disolución de la Agencia de Inversión va en contra de la institucionalidad” (07 de agosto, 2010a). *Clarín*, p.2. Recuperado de: https://www.clarin.com/economia/economia/Nofal-disolucion-Agencia-Inversion-institucionalidad_0_HkN-HAT6Pmx.html [último ingreso 29 de julio, 2017].
- “Nofal acusó a su ex jefa, Giorgi, de cajonearle los proyectos” (22 de septiembre, 2010b). *Clarín*, p.1. Recuperado de: https://www.clarin.com/economia/economia/Nofal-acuso-Giorgi-cajonearle-proyectos_0_S1Alo2h6DXx.amp.html [último ingreso 29 de julio, 2017].
- “Tras la dura pulseada, el Gobierno lanzó la Agencia que captará inversiones” (11 de febrero, 2016). *iProfesional*, p.1. Recuperado de: http://www.iprofesional.com/notas/227402-macri-inversiones-importaciones-comercio-exterior-Tras-la-dura-pulseada-el-Gobierno-lanzo-la-Agencia-que-captara-inversiones?page_y=0 [último ingreso 9 de septiembre, 2017].

- “Luego de la puja entre Producción y Cancillería, definen al nuevo titular de la Agencia de Inversiones” (5 de agosto, 2017a). *iProfesional*, p.1. Recuperado de: http://www.iprofesional.com/notas/253858-exportaciones-inversion-agencia-de-inversiones-ministerio-de-produccion-Luego-de-la-puja-entre-Produccion-y-Cancilleria-definen-al-nuevo-titular-de-la-Agencia-de-Inversiones?page_y=0 [último ingreso 10 de septiembre, 2017].
- “Cancillería gana su pulseada y pone un pie en la Agencia Argentina de Inversiones” (30 de agosto, 2017b). *iProfesional*, p.1. Recuperado de: <http://www.iprofesional.com/notas/255036-inversion-francisco-cabrera-agencia-de-inversiones-ministerio-de-produccion-Cancilleria-gana-su-pulseada-y-pone-un-pie-en-la-Agencia-Argentina-de-Inversiones> [último ingreso 11 de septiembre, 2017].
- “La Cancillería argentina pierde peso en la agenda económica” (3 de octubre, 2017). *Conclusión*. Recuperado de: <http://www.conclusion.com.ar/2017/10/la-cancilleria-argentina-pierde-peso-en-la-agenda-economica/> [último ingreso 3 de octubre, 2017].
- “El dólar concretó en julio el mayor aumento mensual de 2017” (3 de Octubre de 2017). *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2017/07/31/el-dolar-concreto-en-julio-el-mayor-aumento-mensual-de-2017/> [último ingreso 3 de octubre, 2017].

ANEXOS

Entrevista 1: Matías Kulfas

1-¿Quién es Matías Kulfas?

Soy economista, investigador, docente y consultor. Ocupé diferentes cargos en el sector público nacional: Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa (2006-2007), Director del Banco Nación (2008-2012) y Gerente General del Banco Central (2012-2013). Soy profesor de la UBA y de la UNSAM, dirijo el centro de estudios y consultoría Idear Desarrollo y soy Secretario de Investigaciones en la Escuela de Economía de la UNSAM. Mi último libro se titula “Los tres kirchnerismos”, y traza un balance económico del período que busca salir de la polarización en la que está inmerso el análisis económico del país.

2-Frecuentemente escuchamos hablar de distintas miradas sobre el comercio exterior y las inversiones extranjeras. Algunas sobreestiman los efectos positivos que tienen en nuestra economía, y otros la ponen en la lupa crítica. ¿Existe en la Argentina de hoy modelos de desarrollos en pugna? y si existen, ¿cómo se manifiestan éstos en relación al comercio exterior y las inversiones extranjeras?

Yo creo que existen modelos en pugna pero el debate público se suele mover en torno a visiones deformadas de esos modelos. Por un lado, el liberalismo vernáculo suele tener una mirada caricaturesca y empobrecida de lo que hacen otras experiencias, mucho más pragmáticas que además han abandonado, por ejemplo, al monetarismo, por su probada ineficacia, mientras que aquí parece ser el paradigma a seguir. Por otra parte, dentro de los enfoques más heterodoxos hay también algunas miradas poco precisas que piensan que todo se reduce a estimular el mercado interno y restringir el ingreso de las importaciones, como si ello solo fuera suficiente para garantizar un proceso de industrialización y cambio estructural. Creo que es necesario calibrar muchísimo más un modelo de desarrollo, con pragmatismo y un rumbo claro. Yo creo que durante los gobiernos kirchneristas el rumbo general fue el correcto pero hubo numerosas fallas en la implementación y la calibración de políticas. El modelo automotriz y en ensamblaje electrónico de Tierra del Fuego son dos ejemplos claros donde se busca aparentemente industrializar pero en base a herramientas equivocadas e inefectivas. Ahora bien, con la llegada de Macri a la presidencia, el problema es otro: ha elegido un rumbo

claramente equivocado y además en un contexto que ni siquiera es propicio para la estrategia elegida.

Mi opinión es que la inversión extranjera directa puede ser un aporte para una estrategia de desarrollo del país, pero atraer inversiones no constituye en sí una estrategia de desarrollo. El desafío es sumar a los inversores transnacionales a la estrategia de desarrollo del país antes que sumar al país a la estrategia de desarrollo de los inversores transnacionales. Puede sonar parecido, pero las experiencias internacionales exitosas muestran que los resultados de una atracción focalizada y atada a objetivos de desarrollo son claramente superiores.

Respecto al comercio exterior, creo que nuestro país ha descuidado una estrategia industrial exportadora, que no es algo sencillo de implementar pero se puede pensar con una mirada de mediano y largo plazo. Y con relación a las importaciones, actuar con pragmatismo. Importar no es malo: permite acceder a nuevas tecnologías e insumos intermedios que una economía relativamente pequeña como la nuestra no siempre puede obtener. Pero de ahí a pensar que hay que abrirse completamente hay un largo trecho. Hoy en día los principales países del mundo protegen su producción nacional de las importaciones, pero lo hacen de manera más sutil, con medidas para arancelarias, con pragmatismo.

3-¿Qué aciertos y errores tuvo la administración de la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner en relación a la IED y cuáles son los respectivos del presidente Mauricio Macri?

Fernández de Kirchner no tuvo una política específica hacia la IED, y creo que eso fue un error. En 2006, con Néstor Kirchner, se puso en marcha PROSPERAR, una agencia de desarrollo de inversiones. Creo que era una muy buena idea, y estuvo bien pensada: promover la inversión, actuando de manera estratégica y en un contexto muy propicio. Lamentablemente la experiencia fue mala. Por una parte, porque, la conducción de la Agencia equivocó la estrategia: en lugar de concentrarse en la búsqueda de inversiones de calidad, quiso tomar otras funciones y se empezó a solapar con otros organismos, intentando ofrecer instrumentos que ya existían en el Ministerio de Producción o en Ciencia y Tecnología. Asimismo, ello llevó a fuertes internas políticas que terminaron con la disolución del organismo. Una pena, porque fue una buena idea, bien pensada, dotada de un buen presupuesto, pero mal ejecutada.

Como acierto del período cabe destacar el impacto de la Ley de Software. Si bien fue un instrumento orientado al capital nacional, mostró la voluntad del gobierno de apoyar a un sector donde existían condiciones especiales y ventajas. Fue la década del auge de las TICs a nivel mundial y mostró que Argentina es un país que tiene recursos humanos calificados y de alta productividad, y eso multiplicó el interés de los grandes jugadores globales, que pusieron centros de servicios en el país. Estamos hablando de un sector que quintuplicó su tamaño durante los gobiernos kirchneristas: para el software y las TICs fue una década re-
contra ganada.

Con respecto a Macri, creo que sí tiene una política hacia la IED pero es equivocada. Repite la creencia de que toda IED es buena, que hay que salir de gira por el mundo mostrando las condiciones que tiene el país, encima en un contexto internacional que no es demasiado propicio. Muchas de las principales corporaciones transnacionales del mundo ya están en Argentina, y no desde el año pasado sino en muchos casos desde hace varias décadas. Conocen el país de primera mano, a través de lo que les cuentan sus gerentes locales. No necesitan giras sino generar negocios concretos. Pero eso necesita que exista un plan de desarrollo, una idea. Sino es sentarse a esperar a que sean las transnacionales las que los generen. El problema es que hace más de dos décadas que las transnacionales ven a América Latina como un espacio para explotar recursos naturales y cuotas del mercado interno. Las mejores inversiones se van a Asia. Vienen las petroleras y mineras pero con tecnologías desarrolladas en otras zonas del planeta. Entonces desarrollar clusters tecnológicos es algo mucho más complejo que decirles “vengan a invertir”. Noruega desarrolló su tecnología petrolera negociando con las grandes corporaciones del sector. El gobierno de Macri no tiene esta lógica, y por eso los resultados no acompañan: muy poca inversión y de mala calidad.

4-¿A qué decisiones se enfrenta un inversor extranjero para localizar Inversión Extranjera Directa? ¿Cuáles de esas decisiones son oportunidades para Argentina y cuáles nos desfavorece?

Las corporaciones transnacionales tienen sus estrategias generales que son muy claras en materia de localización geográfica. Luego existen los negocios de oportunidad que tienen que ser gestionados desde las políticas públicas. Si Argentina decide acertadamente diversificar su matriz energética hacia fuentes renovable y sanciona una ley con la que se obliga a

llegar a 2025 con un 20% de la energía generada en base a renovables, es incomprensible que no se hayan focalizado todos los esfuerzos en desarrollar inversiones nacionales y atraer capitales externos para instalar fábricas de paneles solares, molinos eólicos, centrales biomásicas y centros de investigación y desarrollo para otras fuentes. Eso es carecer de mirada estratégica y modelo de desarrollo.

Estamos en un contexto internacional complejo, de bajo crecimiento, se acabó el auge de los commodities, Brasil se encuentra en depresión económica. Los nichos de negocio hay que explotarlos al máximo, optimizando la inversión y el empleo. No es razonable entregar espacios productivos como el de renovables, satelital, tecnologías en recursos naturales y otros a las importaciones. Eso es carecer de visión estratégica e hipotecar el futuro contrayendo deuda para soportar desequilibrios que terminan volviéndose crónicos.

5-¿A qué escenarios se enfrenta Argentina de continuar el gobierno con su política económica? Pregunta con hincapié en la IED, el Comercio Exterior y el consumo.

Se consolida el escenario de estancamiento, porque la reducida inversión y la baja demanda, tanto interna como externa, se combinan con un gobierno que no acierta en la política económica.

No veo un boom de IED. No es el escenario propicio y el gobierno no aprovecha los espacios que podría desarrollar. Y hay sectores que tienen suficiente inversión. ¿Hay espacio o necesidad de más inversiones en shoppings, comercio, esparcimiento, bancos, o por el contrario, son negocios con ciertos niveles de saturación para el nivel de consumo, que ha llegado a ciertos límites y que el propio gobierno piensa que está demasiado alto? ¿Es razonable pensar en inversiones industriales si no hay atractivos específicos? El salario industrial argentino es de los más altos de la región. El mercado interno está planchado. En este marco no parece viable esperar grandes inversiones industriales. La inversión petrolera y minera no presenta buenas perspectivas. El campo sí está teniendo cierto crecimiento, pero su efecto sobre el resto de las actividades económicas y los grandes agregados es muy acotado. En definitiva, es difícil esperar resultados diferentes de persistir esta política económica y este contexto internacional.

Entrevista 2: Bernardo Kosacoff

1-¿Cuál es la situación actual de la industria en Argentina?

Creo que hay que terminar con un debate que se inició recientemente sobre si el país puede tener o no industria. Sin la menor duda, la industria es uno de los pilares fundamentales de la estructura productiva y no es un problema, sino que es parte de la solución para recuperar las fuentes de crecimiento y empleo. Obviamente hoy, el hablar de industria en forma aislada es muy difícil, es mejor hablar de ecosistemas productivos. Donde hay un vínculo muy fuerte entre industria, servicios y recursos naturales, pero también dentro de toda una institucionalidad tanto pública como privada, que es lo que genera producción industrial. La industria argentina es notablemente heterogénea. Hay un polo que solo lo tienen diez de los doscientos países en desarrollo que son modelos de realización de la producción que están ubicados en la frontera técnica internacional. Esos son largos procesos evolutivos, en los cuales Argentina generó ventajas competitivas dinámicas en áreas notablemente diversas, que van desde sectores ligados al sector agroindustrial, las plantas productoras de insumos básicos, el tener al mejor productor de cajas de cambio del mundo y miles de otras cosas más. Allí uno ubica a unas cuatrocientas empresas industriales, que pocas sociedades pueden mostrar esto.

2- Hay industrias que el gobierno dice “no son eficientes”, como el caso de los textiles, habida cuenta de que internacionalmente existe una mayor competitividad en el sector. ¿Qué mirada tiene sobre estos sectores poco eficientes y si políticas de subsidios son positivas o, en otra perspectiva, distorsionan la economía?

Creo que la mirada de distorsión de la economía es una visión equivocada. El sector textil es sin duda notablemente heterogéneo. Allí mismo existe un grupo de gente que tiene capacidad de diseño y tienen incluso algunas plantas industriales textiles que están ubicadas con niveles de competitividad realmente muy significativas. Por su puesto que existe otro sector muy importante, en el cual en textiles, hay que diferenciar entre textiles y confecciones. En la producción de telas, Argentina está especializada en telas planas de algodón, allí el nivel de competitividad es relativamente bueno. Los principales problemas que tenemos es en el mundo de las confecciones, donde también hay un grupo que es de alto diseño que

pocos países lo tienen, pero allí aparecen problemas de informalidad. Pero es fundamental este sector en Argentina porque ahí se generan cerca de 200 mil puestos de trabajo, y obviamente el tema central del país es el tema del empleo. No se puede pretender que todos los sectores industriales estén ubicados en la competencia internacional. Con respecto a la instrumentalización de políticas, lo fundamental es siempre evaluarlas. Las políticas no son ni buenas ni malas. En la medida en que esa sobreprotección simplemente signifique no ganar competencia, o cuando las políticas sirven solo para acumular rentas empresariales, obviamente lo que se requiere es una evaluación de las políticas y permanentemente evaluar su impacto. Qué se va a producir en términos de empleo, el valor agregado, la exportación, etc. y esto requiere no solamente que sea bueno para el empresario que lo reciba, sino que tenga una evaluación en términos sociales.

3- Con respecto a las inversiones extranjeras directas en Argentina, sobre todo a partir del nuevo gobierno, ¿el sector industrial es un sector para la promoción de IED? y ¿qué reflexión hace sobre el balance de estas inversiones en el país?

Argentina tiene una capacidad de negociación espectacular. Argentina es uno de los diez países intermedios del mundo. Es decir, no solo tenemos el tamaño del mercado doméstico sino un desarrollo de capacidades en áreas en las cuales las cadenas globales de valor, tienen un interés muy particular. Siempre tuvimos en toda nuestra historia industrial, una fuerte participación de la inversión extranjera. Acá también, esto no es ni bueno ni malo. Es malo en la medida en que simplemente sean actividades de comercialización o de ensamblado, sin generación de valor y conocimiento. Pero en la medida en que haya una integración activa en las cadenas globales de valor, las empresas transnacionales pueden ser un aporte fundamental para el desarrollo económico argentino.

4- ¿Cómo se inserta argentina internacionalmente en esas cadenas globales de valor?

Ahí tenemos una gran asimetría. Hay una fuerte presencia de estas empresas y un encadenamiento relativamente menor, tanto en la producción de bienes como en la producción de tecnología. Ahí también llama la atención porque hay algunos casos emblemáticos en donde estamos bien integrados, pero creo que hay posibilidades de integrarnos más. En la medida en que simplemente nos integremos como productores con escaso valor agregado,

nos va a generar divisas, será importante, no hay que desmerecerlo pero todos sabemos que el desarrollo económico se sostiene con la generación de capacidades tecnológicas domésticas, la calificación permanente de los recursos humanos, y la generación de valor. En este sentido, sobre todo en los últimos años, el capital extranjero tuvo una actitud muy pasiva en Argentina y tiene que ver con las reglas de juego que nosotros pusimos.

5- ¿Cuáles eran esas reglas?

Cuestiones de discrecionalidad, la propia ruptura del default de la deuda y algunas otras cuestiones más hicieron una actitud notablemente calma del capital extranjero.

6- ¿Ahora hay un mejor contexto?

Definitivamente sí. En el contexto anterior, frente a una actitud muy calma de las grandes empresas transnacionales fue aprovechado fundamentalmente por una expansión de las corporaciones brasileñas que fueron las más activas en términos de procesos de adquisiciones. Ahora creo que hay una actitud notablemente más positiva, pero por supuesto no hay que se existista ni mucho menos. Las decisiones tardan en tomarse pero fundamentalmente la Argentina nuevamente tiene en las actividades locales, la posibilidad de presentar proyectos y ganar plataformas globales dentro de sus corporaciones y esto estuvo ajeno en los últimos años. Esto obviamente va a depender de que existan los negocios. Si no existen los negocios, independientemente de que uno haga foro de Davos, o que el presidente esté bien visto o el clima haya cambiado, esto no implica la concreción. Pero hoy hay una cantidad enorme, yo diría un centenar de proyectos que se están evaluando y algunos de ellos, sobre todo, en sectores donde se han puesto algunas reglas favorables, como el campo de energía no renovable, en el campo del petróleo o de la industria automotriz, o servicios basados en el consumo, ya están pasando algunas concreciones que pueden tener un impacto importante.

7- En el caso del tipo de cambio, cómo influye el dólar en la industria desde el punto de vista de la competitividad. ¿Es influyente?

Sí, definitivamente. Aunque la competitividad que interesa no es la competitividad precio. Todos sabemos que Argentina tiene salarios de ingresos medios y eso es muy bueno porque nos da un poder adquisitivo significativo y bien estar, pero el tipo de cambio es un

elemento importante y la apreciación cambiaria siempre ha tenido consecuencias muy negativas sobre la producción. Sobre todo cuando uno intenta tener un modelo de mayor apertura del mundo, es imposible pensar una apertura con apreciación cambiaria porque nos va a dar una estructura de producción absolutamente ajena a la potencialidad que tiene la economía Argentina. El tipo de cambio elevado, no solamente fomenta a las exportaciones, sino que es el elemento fundamental de protección. Es decir, uno protege al sector mucho más con un tipo de cambio a \$30 pesos, y los sectores sensibles de la economía estarían mucho más protegidos que un dólar a \$18 pesos y esto influye mucho más que los aranceles. El otro punto es que, lamentablemente la transformación industrial argentina, sobre todo la que se generó en la época de los 90s y no se revertió en los últimos años fue la transición hacia una industria maquiladora, de ensamblados. Esto tiene que ver con una parte importante del sector manufacturero depende en su función de producción, de la incorporación masiva de insumos, partes, componentes y materias primas, que forman parte de su estructura productiva.

8- Si se sentara delante suyo el presidente Macri y le pidiera tres políticas públicas para el sector, ¿qué le aconsejaría?

Primero, decirle que los sectores productivos no son el problema sino son parte de la oportunidad. Argentina tiene un potencial absolutamente enorme. Lo segundo es, que revise todos los instrumentos que hay en este momento y que fundamentalmente se pongan los incentivos en todos los sectores que básicamente uno perciba que hay una explicación en términos de actividad emprendedora y fundamentalmente la innovación y la calificación de los recursos, sea el elemento central. Lo tercero, es que obviamente tener en cuenta que hay un boom demográfico de pobres, que no los estamos aprovechando porque no le damos las calificaciones, como para que puedan integrarse a través del empleo formal. Entonces, poner todos los recursos justamente para que la población joven, pobre, de la Argentina tampoco sea vista como un problema sino como una oportunidad espectacular para recuperar nuestras fuentes de crecimiento.